

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS  
TANAH DALAM PENATAAN RUANG**

Oleh

**ADRIANI**

**B 111 00 146**

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam  
rangka penyelesaian Studi  
Sarjana dalam Bagian  
Hukum Perdata**

**Pada**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
Februari, 2004**

## PERSETUJUAN KONSULTAN

Diterangkan bahwa skripsi dari :

Nama : ADRIANI

Nomor Pokok : B 111 00 146

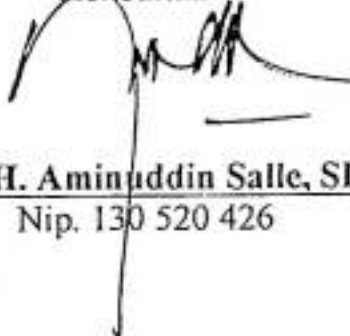
Bagian : Keperdataan

Judul Skripsi : Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penataan Ruang

Telah diperiksa dan disetujui

Makassar, Februari 2004

Konsultan I



Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, SH, MH  
Nip. 130 520 426

Konsultan II



Kahar Lahae, SH, MH  
Nip. 131 876 815

## PERSETUJUAN UNTUK MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi dari :

Nama : ADRIANI

Nomor Pokok : B 111 00 146

Bagian : Keperdataan

Judul Skripsi : Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penataan Ruang

Skripsi ini telah disetujui oleh pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin untuk diajukan dalam ujian sarjana.

Makassar, Februari 2004



Dekan

Asisten Pembantu Dekan I

*Muhammad Ashri, SH, MH*

Nip. 131 862 972

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS  
TANAH DALAM PENATAAN RUANG**

Disusun dan diajukan oleh

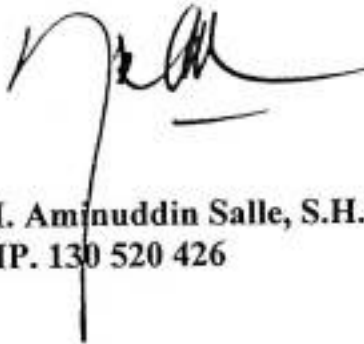
**ADRIANI**

**B 111 00 146**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan Hukum Perdata Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Selasa, 02 Maret 2004 dan dinyatakan diterima

**Panitia Ujian**

**Ketua,**



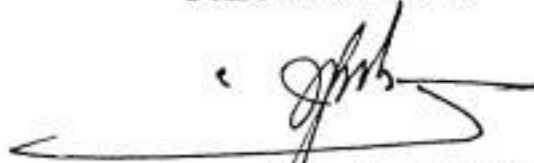
**Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, S.H.,M.H**  
**NIP. 130 520 426**

**Sekretaris,**



**Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H.**  
**NIP. 131 876 816**

**a. n. Dekan  
Pembantu Dekan I**



**Muhammad Ashri, SH,M.H**  
**NIP. 131 862 972**

## ABSTRAK

Adriani (B 111 00 146). *Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penataan Ruang*. dibawah bimbingan Prof. Dr. Il. Aminuddin Salle, SH, MH selaku Konsultan I dan Kahar Lahae, SH, MH selaku Konsultan II.

Penelitian ini dilaksanakan di kawasan Kota Watampone Kabupaten Bone, dimana kawasan tersebut terletak di Kecamatan Tanete Riattang, Tanete Riattang Timur, dan Tanete Riattang Barat. Kawasan tersebut dipilih sebagai lokasi penelitian dengan pertimbangan bahwa kawasan itu potensial untuk pengembangan permukiman, perdagangan, perkantoran, industri dan jasa. Selain itu lokasinya mudah dijangkau karena berada di pusat kota sehingga sarana transportasi lancar.

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu : (1) untuk mengetahui tata cara penyusunan penataan ruang terhadap rencana tata ruang di Kabupaten Bone; (2) untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam penyusunan maupun pelaksanaan rencana tata ruang; (3) untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penataan ruang; (4) untuk mengetahui upaya apa yang harus dilakukan dalam mengatasi kendala penataan ruang.

Data dikumpulkan dari responden (masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan), dan dari narasumber (pejabat dari Kecamatan, BPN, BAPPEDA, PEMDA, DPRD). Selain itu data juga diperoleh dari lembaga/instansi yang terkait dengan masalah yang diteliti. Metode analisis yang digunakan yaitu analisis data kualitatif yang kemudian dideskripsikan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) penyusunan rencana penataan ruang di Kabupaten Bone belum sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone sebagaimana diatur dalam PERDA No.14 Tahun 2002; (2) pelaksanaan penataan ruang belum optimal dan menunjukkan bahwa hak-hak rakyat selaku pemegang hak atas tanah belum sepenuhnya dilindungi; (3) adanya berbagai kendala dalam penataan ruang sehingga pelaksanaan pembangunan kota pada umumnya belum sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat; (4) upaya yang diterapkan dalam menyelesaikan kendala penataan ruang antara lain melakukan pendekatan kepada masyarakat dan penyuluhan hukum terpadu berkenaan dengan rencana penataan ruang yang dimiliki oleh masyarakat.

*Bila Mentari terbit 'tuk pancarkan cahyanya di bumi-Mu  
Maka.....biarkanlah raga ini lahir 'tuk titiskan sumbangsuhnya  
Bagi mahluk-Mu*

*Diiringi lantunan Asma-Mu.....*

*Kupersembahkan Skripsi ini 'tuk Ayah H.M. Arsyad. T*

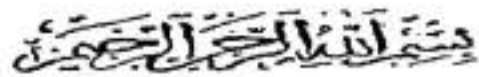
*Dan Ibunda tercinta Hj. St. Sidar*



Anhy ingin mengucapkan trima kasih buat :

1. Kanda Aspiani.S.kom, atas segala cinta dan kebersamaannya dalam mengiringi langkahku meraih cita dan cinta Ilahi.
2. Sepupuku Nur Hasma.SH, yang setia menemaniku selama menjalani penelitian. Thanks juga atas traktirannya.
3. Saudari-saudariku (k'Tina, k'Ina.SKM, k'Lina.Spt, k'Mini.Spt, k'Darmi.Spt, Tina.J; Nila, Unhy) dan saudara-saudaraku (k'Cullank.Spt, k'Ira.SE, k'Save, k'Agil.SE, k'Culli.SE, k'Mizar.SE, k'Azis.SE) di Mushallah Tasawuf, semoga kelak kita dipertemukan dalam satu tempat tujuan yang indah.
4. Krew Bunga yang ter : k'Farid, k'Appi, k'Didit, Aril, Rahmat, Adhy dan Andy, atas dukungan dan kesabarannya mendengarkan keluhan dan kritikan penulis selama ini.
5. Ana' KKN Antara: Unhi, Jahra, Ukhti Ani, Iphink, Athank, Martin atas segala kebersamaan dan kerjasamanya dalam melewati hari-hariku di Barembeng.
6. Keluarga besar Amri Tarru atas segala kasih sayang dan perhatiannya selama penulis berada di Posko. Yul, I miss you so much.
7. Darma untuk kesetiaannya membukakanku pintu, menungguku pulang dan atas canda yang kunikmati selama ini.
8. Rekan-rekan Rechtstaat 00' yang tidak sempat kusebutkan namanya satu persatu, atas segala sumbangsuhnya selama mengarungi dunia perkuliahan.
9. Semua pihak dimanapun kalian kini berpijak, atas perhatian-perhatiannya selama aku menyusun (kalian kan selalu ada dan tak terlupakan).

## KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya yang senantiasa mengiringi langkah-langkah penulis, serta shalawat dan salam pada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW beserta para sahabatnya atas suri teladannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dan dapat mempersembahkan skripsi ini sebagai akhir dari sebuah perjalanan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan sebagai awal dari sebuah perjalanan nama.

Segala aral yang melintang dapat dihadapi dengan usaha yang keras dan tawakal, begitu pula dengan apa yang dihadapi oleh penulis dan tidak menutup kemungkinan adanya kekurangan di dalam penulisan ini. Selesainya karya kecil ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari berbagai pihak yang telah diberikan kepada penulis. Oleh karena itu, dengan rasa hormat, cinta dan kasih penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tuaku **Ayahanda H. Arsyad. T** dan **Ibunda Hj. St. Sidar** yang selalu memotivasi penulis untuk senantiasa berkarya dan beribadah. Sembah sujudku untuk iringan doa, air mata, kasih sayang dan kearifan ibuku, serta ketabahan, kerja keras dan ketulusan hati bapakku. Salam hormat dan maafku bila ananda belum mampu memberi yang terbaik, teristimewa buat kakak, kakak ipar dan adikku (Adrianto, Wati dan Itha).

Pada kesempatan ini pula, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. **Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, SH, MH**, selaku Pembimbing I dan **Kahar Lahae, SH, MH**, selaku Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing penulis di dalam penyusunan skripsi ini.



2. **Prof. Dr. Amier Sjariffudin, SH**, selaku Ketua Bagian Keperdataan dan **Ir. Dr. Abrar Saleng, SH, MH**, selaku Sekretaris Bagian Keperdataan.
3. Dekan, Dosen dan Staf Pegawai di Fakultas Hukum UNHAS yang telah membantu penulis sejak awal menempuh pendidikan sebagai mahasiswa sampai sekarang.
4. **Ag. H. Ismail Wajeng** yang telah memberikan motivasi, arahan dan nasehat dalam hal duniawi terlebih lagi telah memberi siraman rohani kepada penulis.
5. Keluarga terkasihku ; Hj. Asia, Abd. Hamid, Nahira, Bahri, Hj. Siti dan Ecce yang telah memberi dukungan baik moril maupun materiil.
6. Keluarga besar Kahar Lahae dan Nur Israwati atas pengertian dan kebijaksanaannya selama ini, beserta ade” gagahku ; Ikram, Zaky dan Faiz.
7. Sahabatku Nevrizoe Khairunnisa ; Ima, Herni, Eva, Lia, a.Erni, Fitri, Arni, Pira, Imma dan Diana yang senantiasa ada saat kubutuhkan dan setia mendengarkan keluh kesah penulis (kalian adalah anugrah terindah dari-Nya yang kumiliki).

Semoga segala bantuan amal kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Kiranya tidak ada gading yang tak retak, namun setidaknya karya kecil ini adalah bagian dari upaya penulis mencari gading yang tak retak. Di atas kesadaranku sebagai hamba-Nya penulis berharap agar kiranya karya kecil ini akan bermanfaat bagi yang membacanya. Insya Allah.

Akhirnya penulis memohon, semoga kita semua tetap dilindungi dan diridhoi oleh Allah SWT. *Amin.*

Makassar, Februari 2004

*Penulis*

**ADRIANI**

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN KONSULTAN.....	ii
PERSETUJUAN UNTUK MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tata Guna Tanah.....	9
1. Tanah dan Tata Guna Tanah.....	9
2. Hak-hak Masyarakat Atas Tanah.....	13
3. Perlindungan Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah.....	17
B. Penataan Ruang.....	20
1. Ruang dan Maknanya.....	20

2. Hak Menguasai Negara dalam Penataan Ruang.....	22
3. Peran serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.....	34
4. Perkembangan Peraturan Penataan Ruang Kota .....	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Lokasi Penelitian dan Responden.....	43
B. Jenis dan Sumber Data .....	44
C. Teknik Pengumpulan Data.....	44
D. Analisis Data .....	45
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Kabupaten Bone .....	46
B. Penyusunan Rencana Tata Ruang .....	48
1. Perumusan Rencana Tata Ruang.....	48
2. Kebijakan Penataan Tanah dalam Penataan Ruang .....	52
3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kota .....	57
C. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penataan Ruang .....	60
1. Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang .....	60
2. Sosialisasi Rencana Tata Ruang.....	64
3. Musyawarah dalam Pengadaan Tanah .....	68
D. Kendala yang Dihadapi dalam Penataan Ruang.....	76
E. Solusi untuk Mengatasi Kendala dalam Pelaksanaan Rencana Tata Ruang .....	81

BAB V PENUTUP

A. Simpulan .....	85
B. Saran.....	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

## DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1. Gambar 1. Bagan Alir Penyusunan RUTRW Kabupaten Bone 2000-2010.....	51	
2. Gambar 2. Kerangka Pemikiran RTRW Kabupaten Bone 2000-2010 ....	55	



## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Tabel 1. Izin Lokasi di Kabupaten Bone s.d Tahun 2004.....	58
2. Tabel 2. Peran serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.....	61
3. Tabel 3. Intensitas Sosialisasi Rencana Tata Ruang.....	65
4. Tabel 4. Tingkat Pengetahuan Masyarakat.....	65
5. Tabel 5. Sumber Pengetahuan Masyarakat dalam Penataan Ruang.....	66
6. Tabel 6. Keikutsertaan dalam Musyawarah.....	69
7. Tabel 7. Tingkat Pengetahuan Masyarakat tentang Dasar Perhitungan Besarnya Penggantian yang Layak.....	70
8. Tabel 8. Bentuk Penggantian yang Ditawarkan.....	71
9. Tabel 9. Realisasi Pemberian Ganti Rugi.....	73

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dinamika pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan yang semakin tinggi mengakibatkan kebutuhan akan tanah terus meningkat dan di lain pihak penyediaan tanah bagi keperluan pembangunan semakin sulit dan seringkali menimbulkan masalah terutama dalam luasan yang besar. Masalah tanah menjadi semakin penting dan kompleks karena luasnya relatif tetap sedangkan permintaan terus bertambah.

Tanah sebagai unsur ruang dalam pemanfaatannya tidak bisa hanya dilihat dari satu segi saja, karena masalah pertanahan menyangkut dimensi fisik, ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan. Oleh karena itu sangat diperlukan suatu sistem kebijaksanaan dalam bidang pertanahan mengenai ketentuan pengaturan peruntukan, penguasaan, penggunaan dan penyediaan tanah untuk memenuhi segala macam kebutuhan pemerintah dan masyarakat dalam rangka pembinaan pengendalian dan pelaksanaan pembangunan.

Sebagai salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah telah menyusun tentang rencana tata ruang. Rencana tata ruang ini diharapkan dapat menjadi dasar dalam pengarahannya lokasi kegiatan pembangunan. Penataan ruang ini merupakan manifestasi pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan pada landasan konstitusional (pasal 33 ayat 3 UUD 1945) dan landasan operasional

(Tap MPR NO.IV/MPR/1999 , tentang GBHN) yang menghendaki agar sumber daya alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dengan memperhatikan keseimbangan antara kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.

Oleh karena itu patut dikembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat. Disamping itu dalam pelaksanaan penataan ruang sangat diperlukan kerjasama yang baik antara masyarakat pemegang hak atas tanah dengan pemerintah. Karenanya diperlukan suatu komunikasi yang efektif antara keduanya melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan latihan.

Hal-hal yang dikemukakan di atas merupakan manifestasi perlindungan hak-hak rakyat atas tanah, sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang serta Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2002 khusus dalam Penataan Ruang di Kabupaten Bone.

Sejalan dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, maka semua kegiatan pembangunan diselaraskan dengan tata ruang di wilayah yang bersangkutan. Sehingga semua kegiatan pertanahan berupa pemberian hak atas tanah dan pendaftaran tanah baik kepada



perorangan / badan hukum maupun instansi pemerintah harus mempertimbangkan tata ruang wilayah yang ada.

Selanjutnya dalam pasal 22 ayat 2 Undang-undang No. 24 Tahun 1992 menyangkut rencana tata ruang kabupaten / kotamadya daerah tingkat II berisi :

- a) Pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- b) Pengelolaan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu;
- c) Sistem kegiatan pembangunan dan sistem pemukiman pedesaan dan perkotaan;
- d) Sistem prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan prasarana pengelolaan lingkungan;
- e) Penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lainnya serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.

Upaya untuk menyesuaikan semua pelaksanaan pengurusan hak dan pendaftaran tanah dengan rencana tata ruang wilayah merupakan bagian dari upaya mewujudkan catur tertib pertanahan secara menyeluruh, karena sertifikat hak atas tanah merupakan perwujudan tertib hukum dan administrasi pertanahan sedangkan penyesuaian dengan rencana tata ruang wilayah merupakan perwujudan dari tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan kota perlu dilakukan secara terencana dan terpadu dengan memperhatikan perkembangan penduduk, sehingga

4

tetap terjamin kepastian hukum terhadap masyarakat pemegang hak atas tanah. Untuk melaksanakan hal tersebut perlu diadakan penataan kembali wilayah-wilayah tertentu dengan mengadakan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah. Dengan pelaksanaan hal tersebut diharapkan pembangunan kota dapat menjadi teratur dan terarah sebagaimana yang kita kehendaki.

Namun melihat kenyataan yang ada, ternyata pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bone belum memenuhi harapan. Hal ini antara lain disebabkan karena dalam penyelenggaraan penataan ruang dapat dikatakan bahwa upaya melibatkan peran serta masyarakat belum optimal. Misalnya masyarakat tidak diberi kesempatan untuk mengajukan pendapatnya, baik itu berupa tanggapan ataupun keberatan terhadap perencanaan penataan ruang. Pemerintah kurang melakukan sosialisasi sehingga masyarakat tidak mengetahui informasi tentang rencana penataan ruang.

Padahal dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran serta Masyarakat dalam Penataan Ruang telah disebutkan secara jelas hak dan kewajiban masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Di samping itu masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang yang ada, serta berhak melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dan pemeliharaan atau pertimbangan berkenaan dengan penertiban pemanfaatan ruang. Tapi dalam kenyataannya aturan itu hanya terkadang berfungsi sebagai slogan, tanpa adanya suatu realisasi.



Akibat dari adanya aturan yang tidak dijalankan dengan benar, maka kebijaksanaan pengelolaan perkotaan sering kali tidak efisien dan cenderung mengejar nilai ekonomi sehingga menciptakan pemekaran fisik kota yang tidak tertata. Hal ini yang menjadi pemicu terjadinya pengalihan penguasaan dan pengalihan fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian yang menyebabkan tanah-tanah pertanian di pinggiran kota menjadi semakin berkurang. Pengalihan fungsi penggunaan tanah pertanian ke kegiatan non pertanian di wilayah pinggiran kota berdampak pula pada percepatan fragmentasi kepemilikan tanah sehingga luas garapan menjadi semakin kecil dan tidak lagi efisien untuk usaha pertanian.

Sumber mobilisasi dana dan alokasi pembiayaan yang sesuai dengan rencana tata ruang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan program pemanfaatan ruang. Dengan terjadinya ketidakseimbangan antara sumber dana yang ada dengan alokasi pembiayaan mengakibatkan pemberian ganti rugi terhadap masyarakat sama sekali tidak sepadan dengan nilai tanah yang harus dikorbankan. Meskipun pelaksanaan kedua hal tersebut seimbang, terkadang pemerintah dan atau pengusaha dalam melaksanakan pembangunan hanya mengejar target sebagai ukuran prestasi dan terjadi kolusi antara birokrat dan pengusaha. Kejadian seperti ini tentunya bertentangan dengan perlindungan hak-hak rakyat atas tanah dimana setiap orang berhak memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan.

Disadari bahwa keserasian antara penataan ruang dan pemanfaatannya tidak terlepas dari peran serta masyarakat. Dengan adanya peran aktif dari masyarakat dapat mendorong tercapainya tujuan penataan ruang yaitu mewujudkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemanfaatan ruang yang memperhatikan lingkungan, kawasan lindung dan kawasan budidaya sehingga bisa tercapai pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Untuk itu segala permasalahan yang menyangkut bidang pertanahan harus diselesaikan melalui prosedur hukum yang berlaku dan dibutuhkan keseimbangan dalam hal partisipasi dan tanggung jawab dari semua pihak yang terkait baik itu masyarakat ataupun pemerintah.

Kalau kita perhatikan rangkaian uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan penataan ruang tidak terlepas dari kebutuhan akan tanah, karena itu penataan ruang merupakan proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tanah.

Berdasarkan uraian di atas penulis akan meneliti dan menyusun skripsi dengan judul "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penataan Ruang".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latarbelakang tersebut maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur penyusunan penataan ruang terhadap rencana tata ruang di Kabupaten Bone ?

2. Bagaimanakah perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam penyusunan rencana tata ruang di Kabupaten Bone ?
3. Kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bone ?
4. Bagaimanakah upaya yang dilakukan oleh instansi terkait untuk mengatasi kendala tersebut ?

### C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

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

- a. Untuk mengetahui prosedur penyusunan penataan ruang di Kabupaten Bone
- b. Untuk mengetahui bentuk pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam penataan ruang.
- c. Mengungkapkan beberapa masalah yang menjadi kendala utama dalam penataan ruang di Kabupaten Bone.
- d. Memberi solusi terhadap pemerintah dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan penataan ruang.

#### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum yang berhubungan dengan pertanahan pada khususnya.

- b. Sebagai masukan sekaligus pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bone dalam pelaksanaan penataan ruang kota untuk menunjang tertib administrasi pertanahan
- c. Menjadi bahan informasi kepada pihak yang berminat meneliti masalah pertanahan khususnya penataan ruang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tata Guna Tanah

##### 1. Tanah dan tata guna tanah

Tanah erat hubungannya dengan kehidupan manusia. Seperti yang di kemukakan oleh Mahendra (Suandra, 1991 : 9) bahwa tanah merupakan bagian dari kehidupan masyarakat bahkan dari kehormatan. Karena itu tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai salah satu faktor produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat. Tanah merupakan sesuatu yang sangat berharga dan bernilai dalam kehidupan masyarakat, lebih-lebih lagi bagi masyarakat Indonesia yang agraris.

Menurut Salindeho (1988 : 163) berbicara tentang tanah bukan berarti berbicara tentang “makna” kata “tanah”. Tetapi sebenarnya yang dimaksud dengan tanah adalah tanah “hak”, entah ia gersang, entah dapat dikikis bagian atasnya yang dapat dijual untuk dijadikan tanah timbunan, ataukah entah ia mempunyai luas misalnya 2 Ha, tetapi yang dapat menjadi fokus adalah tanah dimana “melekat” suatu macam “hak” atasnya.

Dalam Hukum Tanah, Harsono (1999 : 18) mengemukakan bahwa sebutan kata “tanah” dipakai dalam arti luas yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA.



Pasal 4 UUPA menyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang.

Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya (ayat 2).

Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan



tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Dijelaskan pula bahwa tanah juga mencakup aspek kultural, kualitas, politis, hukum, pemilikan hak dan juga makna spiritualnya. Tanah juga dihubungkan dengan tempat kelahiran dengan sebutan tanah tumpah darah, ibu pertiwi dan sebagainya.

Tanah merupakan aspek yang sangat menentukan dalam perencanaan tata ruang, karena itu perlu diperhatikan masalah kondisi penggunaan tanah, kemampuan tanah, potensi tanah dan status penguasaan tanah. Sehubungan dengan itu perlu ditetapkan suatu sistem pengelolaan penatagunaan tanah yang terencana agar pembangunan bisa terlaksana dengan baik. Untuk itu perlu diketahui apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan tata guna tanah.

Menurut Jayadinata (Rustan, 2001 : 18), bahwa tata guna tanah adalah pengaturan penggunaan tanah. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa tata guna tanah dapat ditinjau menurut suatu wilayah dalam keseluruhan. Karena wilayah terdiri atas pedesaan dan perkotaan, maka tata guna tanah dapat berupa tata guna tanah pedesaan dan tata guna perkotaan.

Kegiatan penatagunaan tanah merupakan inti dari kegiatan penataan ruang, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (1), serta Pasal 17 dan 18 ayat (1) dan (2). Ketentuan-ketentuan itu mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tentang hak menguasai dari Negara sebagai

sumber landasan hukum tata guna tanah. Implementasi dari pasal tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dan Pasal 14 UUPA.

Menurut Parlindungan (1993 : 38-39), untuk sampai kepada suatu perencanaan yang matang untuk pengembangan tata guna tanah tersebut antara lain :

- a. Keterpaduan antar instansi, dan perlu menginsyafi bahwa sudah terlalu lama kita bicara secara sektoral dan selalu tidak menguntungkan kepada pembangunan.
- b. Berbagai kendala yang harus diatasi seperti tidak meratanya penduduk di seluruh Indonesia.
- c. Berbagai produk hukum yang meninjau dari sesuatu objek yang berlainan solusinya.
- d. Belum ada daftar yang mantap atas seluruh asset yang ada, seperti hak-hak atas tanah yang ada, jenis-jenis hak, kemampuan dari tanah-tanah tersebut penggunaannya belum tertib. Masih tidak beraturan penggunaan tanah, adanya industri di daerah permukiman dan sebagainya.
- e. Keterkaitan antara perpajakan dengan pemukiman yang terbina baik.
- f. Perkembangan industri yang mempergunakan tanah-tanah pertanian subur dan berdampak mengganggu keswasembadaan pangan nasional.

Dengan demikian untuk terciptanya pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang, perlu diatur melalui perencanaan tata guna tanah yang merupakan penjabaran lebih rinci dari rencana tata ruang yang meliputi

persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah dan dalam penerapannya sejauh mungkin melibatkan peran serta masyarakat serta swasta.

## 2. Hak-hak masyarakat atas tanah

Hak atas tanah merupakan hubungan hukum antara subyek hak dengan suatu bidang tanah tertentu (Saiindeho, 1988 : 164). Beliau melanjutkan bahwa hubungan hukum inilah yang disebut hak atas tanah, dimana ia berisikan wewenang dan kewajiban. Sehubungan dengan masalah penataan ruang kota, hak-hak masyarakat atas tanah dapat dibedakan atas hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak-hak atas tanah menurut UUPA.

### a. Hak ulayat masyarakat hukum adat

Hak ulayat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Dalam lingkungan masyarakat hukum adat, hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi.

Menurut Harsono (1999 : 272) hak ulayat merupakan suatu hubungan konkret yang pada mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau

sesuatu kekuatan gaib, pada waktu meninggalkan atau menganugerahkan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya, karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai hak ulayat.

C.C.J. Maasen dan A.P.G Hens, sebagaimana dikutip oleh Nomadyawat (1995 : 43) merumuskan bahwa :

Hak ulayat (*beschikkingsrecht*) adalah hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepala desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi disitu yang belum dapat diselesaikan.

Hak ulayat mengandung dua unsur, yaitu : unsur kepunyaan yang termasuk bidang hukum perdata dan unsur kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama, termasuk bidang hukum publik. Unsur kewenangan yang termasuk bidang hukum publik tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama-sama dengan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan (Harsono, 1999 : 171-172).

Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum. Berkenaan dengan hak ulayat, Gautama (Hammar, 2001 : 37) menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat diakui, disamping itu juga dibatasi, dalam arti sedemikian rupa sehingga sesuai dengan

kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan di Republik Indonesia.

Dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kelompok Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, pada intinya mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat, dan dipandang perlu didaftarkan.

Dalam masyarakat hukum adat, selain hak ulayat ada pula hak perseorangan. Hak perseorangan ini bersumber dari hak ulayat. Antara hak ulayat dan hak perseorangan selalu ada pengaruh timbak balik. Makin sering usaha yang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, makin eratlah hubungan dengan tanah dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut.

Eksistensi hak ulayat dalam hukum tanah nasional tetap diakui, jika menurut kenyataannya masih ada. Artinya, bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Meskipun eksistensi hak ulayat diakui, namun pelaksanaannya dibatasi. Sehingga dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih rendah.

b. Hak-hak Atas Tanah menurut UUPA

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah pasal 4 ayat (1) dan (2), pasal 16 ayat (1) dan pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) bunyinya sebagai berikut :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah sebagai hak individual terdiri atas hak yang sifatnya permanen dan hak yang bersifat sementara. Hak atas tanah yang sudah pasti itu diatur dalam pasal 16 ayat (1) yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak sewa. Sedangkan hak atas tanah yang



bersifat sementara diatur dalam pasal 53 yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

### 3. Perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah

Dalam kepustakaan hukum dikenal dua jenis sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sifatnya preventif dan represif.

Menurut Hadjan (Hammar, 2001 : 42) pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitife. Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat significant bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak. Dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Yang akan dibahas disini hanyalah sarana perlindungan hukum yang bersifat preventif, yakni hak-hak pemegang atas tanah sebagaimana diatur dalam undang-undang penataan ruang, yakni :

- a. Berperan serta dalam prosés perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
- b. Mengetahui secara terbuka rencana tata ruang;

- c. Menikmati manfaat tata ruang dan atau pertambahan nilai ruang akibat dari penataan ruang;
- d. Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pembangunan;
- e. Mendapatkan perlindungan atas kelangsungan hidup sebagai akibat pelaksanaan pembangunan.

Perlindungan terhadap pemegang hak-hak atas tanah yang bersifat preventif berupa sosialisasi dalam bentuk penyebarluasan melalui media cetak, partisipasi masyarakat dalam penataan ruang, musyawarah yang terbuka dan demokratis serta penggantian yang layak.

Secara filosofi, juridis dan sosiologis perlindungan hak-hak atas tanah mengacu kepada konsepsi hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 Bab XA dinyatakan bahwa :

- Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak milik (Pasal 23).
- Setiap orang berhak atas lingkungan hidup baik dan sehat (Pasal 28)
- Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (Pasal 32)
- Identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman (Pasal 41).
- Hak warga Negara untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi dijamin dan dilindungi (Pasal 42)



- Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab pemerintah (Pasal 43).

Dalam UU No. 39 Tahun 1999 dinyatakan bahwa :

- Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum (Pasal 3 ayat 2).
- Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah (Pasal 6 ayat 1)
- Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk atas hak tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman (Pasal 6 ayat 2)
- Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 9 ayat 3)
- Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya (Pasal 29 ayat 1)
- Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum (Pasal 36 ayat 2)
- Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 37 ayat 1)

- Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia (Pasal 71).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa dalam rangka penyusunan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang wajib diperhatikan secara proporsional potensi, aspirasi dan kebutuhan serta nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Misalnya, perhatian terhadap masyarakat adat yang hidup dan kehidupannya bertumpu pada sumber daya alam yang terdapat disekitarnya.

## **B. Penataan Ruang**

### **1. Ruang dan Maknanya**

Hammar (2001 : 7) mengemukakan bahwa ruang diartikan sebagai seluruh permukaan bumi yang merupakan lapisan biosfera, tempat hidup tumbuh-tumbuhan, hewan dan manusia. Ruang dapat merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas geografi yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial, atau pemerintahan yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan lapisan tanah di bawahnya serta lapisan udara di atasnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, pada Pasal 1 sub 1 dinyatakan bahwa : ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah ruang dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi yang meliputi hak berdaulat di wilayah territorial maupun kewenangan hukum di luar wilayah territorial berdasarkan ketentuan konvensi yang bersangkutan yang berkaitan dengan ruang daratan, ruang lautan, dan ruang angkasa.

Ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara merupakan satu kesatuan ruang yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara mempunyai potensi yang dapat dimanfaatkan sesuai dengan tingkat intensitas yang berbeda untuk kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Potensi itu diantaranya sebagai tempat melakukan kegiatan pemenuhan kebutuhan pangan, industri, pertambangan, sebagai sumber energi, atau sebagai tempat penelitian dan percobaan.

Namun disadari bahwa ketersediaan ruang itu sendiri tidak tak terbatas. Bila pemanfaatan ruang tidak teratur dengan baik, kemungkinan besar terdapat pemborosan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu, menurut Parlindungan (1993 :102) diperlukan penataan ruang

untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang, dan estetika lingkungan.

Penataan ruang sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 Pasal 1 sub 3 adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam pembahasan ini dikhususkan pada penataan ruang untuk wilayah atau kawasan perkotaan.

Dalam Pasal 1 sub 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa :

Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Dalam keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum No :  $\frac{650 - 1595}{503/KPTS/1985}$  Tentang Tugas-tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota, pada pasal 1 sub a dinyatakan bahwa : Perkotaan adalah satuan permukiman bukan perdesaan yang berperan di dalam satuan wilayah pengembangan dan atau wilayah nasional sebagai simpul jasa, menurut pengamatan tertentu.

## 2. Hak Menguasai Negara dalam Penataan ruang

Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, yang rinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat 1 dan 2 sebagai berikut :



- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam pasal 2 ayat 2 huruf a terdapat ketentuannya yang khusus dalam pasal 14 yang mewajibkan pemerintah untuk menyusun suatu "rencana umum", yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam rencana-rencana regional dan daerah oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan membuat rencana tersebut mendapat pengaturan umum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang secara umum mengandung pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan tata ruang,

24

dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus berhubungan satu sama lain.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, khusus pasal 20 disebutkan bahwa perencanaan penataan ruang untuk Tata Ruang Nasional haruslah berjangka 25 tahun, sedangkan untuk Tata Ruang Propinsi disebutkan dalam pasal 21 dilakukan dalam jangka waktu 15 tahun, dan dengan strategi serta pola yang sama dalam pasal 22 rencana tata ruang untuk wilayah kabupaten berlaku 10 tahun.

Dalam bagian penjelasan Undang-Undang Penataan Ruang Pasal 22 ayat 3 dikemukakan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang, sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang sudah ditetapkan.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dapat ditinjau kembali dan atau disempurnakan apabila strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang bersangkutan perlu ditinjau kembali dan atau disempurnakan sebagai akibat dari penjabaran Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan dinamika pembangunan. Peninjauan kembali dan atau penyempurnaan yang



diperlukan untuk mencapai strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang dilakukan minimal 5 tahun sekali.

Perihal perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, sebagai manifestasi penataan ruang, sebagaimana dalam uraian berikut ini :

### **1. Perencanaan Tata Ruang Kota**

Dalam beberapa tahun terakhir ini nampak bahwa perencanaan tata ruang semakin dirasakan pentingnya dalam usaha pengarahannya dan pengendalian pembangunan, utamanya di wilayah-wilayah yang berkembang pesat seperti Jakarta, Bogor (Puncak), Cianjur dan begitu pula Makassar.

Tanpa perencanaan tata ruang yang baik dapat mengakibatkan pemanfaatan ruang yang kurang tepat yang bisa merugikan bagi pemanfaat ruang itu sendiri dan pemanfaat ruang lain disekitarnya, bahkan pengaruhnya bisa dirasakan oleh pemanfaat ruang yang berjarak jauh dari ruang yang salah penggunaannya.

Menurut Hammar (2001 : 12) perencanaan tata ruang dilakukan guna menentukan arah pengembangan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta fungsi pertahanan keamanan; mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan; perumusan perencanaan tata ruang; dan penetapan rencana tata ruang.

Implikasi UU No. 24 Tahun 1992 tampak pada Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993 yaitu kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dan berdasarkan pada rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan. Bagi daerah yang belum menetapkan rencana umum tata ruang, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Perencanaan kota adalah kegiatan penyusunan dan peninjauan kembali rencana-rencana kota. Sedangkan rencana kota merupakan rencana yang disusun dalam rangka pengaturan pemanfaatan ruang kota yang terdiri atas Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK).

Mengenai rencana tata ruang kota, dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)

A.P.Parlindungan (Najemah, 1989 : 27) berpendapat bahwa Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) pada dasarnya merupakan tata guna tanah yang diterapkan disuatu kota yang disebut *zoning*.

Selanjutnya dikatakan bahwa *zoning* itu sendiri memberikan kejelasan atau tanah apa yang dipandang boleh dan tidak boleh dibangun disuatu kota atau bagian kota, memanfaatkan konstruksi yang ada secara optimal, menentukan besar, luas dan



tinggi suatu bangunan termasuk jarak satu dan lainnya dari jalan raya. Dan biasanya zoning itu dibagi untuk daerah pemukiman, industri, daerah perdagangan, rekreasi dan sebagainya.

Pada dasarnya suatu Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) dibutuhkan karena adanya perkembangan kota itu sendiri yang menghendaki pengaturan dan pemanfaatan yang serasi dengan maksud agar perkembangan kota dapat dikontrol dengan suatu perangkat peraturan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Karena pentingnya suatu perencanaan tata ruang dan perencanaan tata ruang kota khususnya maka pemerintah telah menuangkan kebijaksanaan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan PELITA IV.

Dalam hubungan ini GBHN-TAP MPR/II/1983 telah memberikan arahan pokok pembangunan perkotaan seperti tercantum dalam arahan pokok pembangunan daerah dalam REPELITA IV yaitu pada butir 9, sebagai berikut :

“Pembangunan perkotaan perlu dilakukan secara berencana dengan lebih memperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan daerah pedesaan sekitarnya, suatu keserasian pertumbuhan kota itu sendiri”.

b. Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)

Menurut Hammar (2001 : 14) Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) adalah rencana pemanfaatan ruang kota secara terinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan kota.

Rencana Detail Tata Ruang Kota berisikan rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan penduduk, rencana pemanfaatan ruang bagian wilayah kota, rencana struktur tingkat pelayanan bagian wilayah kota, rencana sistem jaringan fungsi jalan bagian wilayah kota, rencana kepadatan bangunan lingkungan, rencana ketinggian bangunan, rencana garis sempadan, rencana indikasi unit pelayanan bagian wilayah kota dan rencana tahapan pelaksanaan pembangunan bagian wilayah kota.

Sinulingga (Hammar, 2001 : 15) mengemukakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang kota dapat dimanfaatkan untuk hal yang berkaitan dengan izin membangun. Sebelum seseorang atau badan usaha memakai Izin Mendirikan Bangunan (IMB), seseorang harus memperoleh keterangan situasi bangunan dari Dinas Tata Kota, yang memuat keterangan tentang peruntukan lahan dari lokasi yang dimohon, lebar jalan yang terdapat pada lokasi, dan garis sempadan bangunan depan, kiri dan kanan.

c. Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK)

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota dijelaskan bahwa rencana kota adalah rencana pembangunan kota yang disiapkan secara teknis dan non teknis, baik yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang di atas dan di bawahnya serta pedoman pengarah dan pengendalian bagi pelaksanaan pembangunan kota.

Secara khusus dikemukakan bahwa Rencana Teknik Ruang Kota adalah rencana geometris pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan kota.

Menurut Hammar (2001 : 16) Rencana Teknik Ruang Kota mempunyai wilayah perencanaan yang mencakup sebagian atau seluruh kawasan tertentu yang dapat merupakan satu atau beberapa unit lingkungan perencanaan, berisikan rumusan rencana tapak pemanfaatan ruang kota, rencana prakonstruksi bangunan gedung, rencana prakonstruksi bukan bangunan gedung dan ruang terbuka beserta rencana indikasi proyek-proyek.

Pelaksanaan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan rencana tata ruang kota diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Dalam pelaksanaannya dituntut untuk mengadakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dengan berbagai instansi yang terkait serta diwajibkan memperhatikan aspirasi masyarakat.

Tujuan perencanaan kota pada dasarnya adalah agar kehidupan dan penghidupan warga kota aman, tertib, lancar dan sehat melalui perwujudan pemanfaatan ruang kota yang serasi dan seimbang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung pertumbuhan dan perkembangan kota.

## 2. Pemanfaatan Ruang

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 1992 Penataan Ruang, berasaskan kepada :

- a. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
- b. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Perlindungan (1993 : 14) memberikan penjelasan bahwa makna semua kepentingan adalah penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah. Berdaya guna dan berhasil guna harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan

potensi dan fungsi ruang. Sedangkan serasi, selaras dan seimbang adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi penyebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah serta antar sektor dan daerah dalam satu wawasan nusantara. Yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir batin antar generasi.

Hal-hal yang perlu dikembangkan dalam pemanfaatan ruang adalah :

- 1) Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya.
- 2) Perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.
- 3) Ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya.

Hal yang patut diperhatikan dalam penerapan insentif dan disinsentif adalah tidak boleh mengurangi hak penduduk sebagai warga negara yang meliputi pengaturan atas harkat dan martabat yang sama, dan hak memperoleh dan mempertahankan ruang hidupnya.

Struktur dan pola pemanfaatan ruang merupakan kegiatan menyusun tata ruang yang produknya menitikberatkan kepada

uran tatanan komponen lingkungan alam hayati, lingkungan alam hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang secara fisik dan fungsional berhubungan satu sama lain membentuk tata ruang.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pemanfaatan ruang adalah strategi dan arahan kebijaksanaan yang mempertimbangkan kemampuan teknologi dan ilmu pengetahuan, data dan informasi serta biaya yang diperlukan. Kapasitas ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengolah dan merencanakan penataan ruang tersebut antara lain pengetahuan tentang lingkungan hidup, sosiologi, watak orang/penduduk Indonesia di desa maupun di kota, adat istiadat dan agama yang banyak memegang peranan. Hal tersebut menurut Perlindungan (1993 : 23-24) bermanfaat untuk membedakan daerah perkotaan yang menginginkan suatu *privacy* dan *security* serta daerah pedesaan (rural) yang menginginkan kebersamaan tanpa tembok pemisah antara hak seorang dengan yang lainnya.

### 3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Dalam penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Penataan Ruang dikemukakan bahwa agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang dilakukan pengendalian melalui kegiatan pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang. Pengawasan dalam ketentuan ini adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Sedangkan penertiban

adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud.

Pasal 18 Undang-Undang Penataan Ruang menjelaskan bahwa ada 3 bentuk pengawasan dalam pemanfaatan ruang :

1) Bentuk Pelaporan

Pelaporan adalah kegiatan pemberian informasi secara objektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

2) Bentuk Pemantauan

Pemantauan adalah usaha atau perbuatan mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

3) Bentuk Evaluasi

Evaluasi adalah usaha untuk menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang.

Menurut Budihardjo (1996 : 55) kelemahan mekanisme pengendalian pembangunan disebabkan antara lain Pemerintah Daerah tidak mempunyai akses terhadap rencana-rencana pembangunan sektoral, yang dibuat dan ditentukan oleh pusat. Selain itu juga karena rencana-rencana yang telah disusun bisa berubah total akibat adanya investasi berskala besar yang tidak diduga sebelumnya.

Lebih lanjut Budihardjo (1996 : 68) mengemukakan bahwa peninjauan kembali rencana tata ruang diperlukan agar sesuai dengan



tuntutan pembangunan dan perkembangan, namun bukanlah perubahan secara total, melainkan modifikasi yang tidak bersifat struktural yakni tidak mengubah kerangka umum dalam arti kebijakan menyeluruh yang strategis dengan perspektif jangka panjang.

### **3. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang**

Peran serta masyarakat adalah berbagai kegiatan masyarakat yang timbul atas kehendak sendiri di tengah masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Sebagaimana dikemukakan Akhdor (Huseng, 2002 : 143) bahwa peran serta masyarakat dapat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang untuk mengambil bagian dalam suatu kegiatan bersama-sama dengan kelompok lainnya. Pengertian yang dikemukakan ini merupakan pengertian yang cukup luas, sebab peran serta menjadi bisa diartikan sebagai segala bentuk partisipasi dalam suatu kegiatan tanpa mempersoalkan kapan dan bagaimana partisipasi itu dilakukan.

Istilah peran serta masyarakat dewasa ini selalu didengungkan dan seakan-akan merupakan suatu lagu wajib yang harus diangkat ke atas permukaan untuk segala macam kegiatan pembangunan. Menurut Amien (1999 : 2), bahwa penyelenggaraan penataan ruang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri, tapi harus didukung dan ditata bersama-sama masyarakat. Peran serta masyarakat yang timbul atas kehendak dari keinginan sendiri di tengah masyarakat untuk bergerak dalam

perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dengan adanya peran aktif dari masyarakat dapat mendorong tercapainya tujuan penataan ruang yaitu terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan, terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya, serta tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Karena pada hakekatnya peran serta tersebut adalah melibatkan masyarakat dalam seluruh proses penataan ruang mulai dari merencanakan, pemanfaatan sampai pengendalian. Hasil dari penataan ini diperuntukkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran serta Masyarakat dalam Penataan Ruang telah disebutkan secara jelas hak dan kewajiban masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Di samping itu masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang yang ada, serta berhak melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dan pemeliharaan atau pertimbangan berkenaan dengan penertiban pemanfaatan ruang.

Mengenai bentuk peran serta masyarakat dalam Penataan Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dijelaskan dalam PP No. 69 Tahun 1996 bagian ketiga. Dalam proses perencanaan masyarakat berperan serta dalam pemberian masukan baik berupa informasi, saran, pertimbangan atau pendapat dalam proses perencanaan dan penyusunan

strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang. Selain masyarakat juga dapat mengajukan keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Dalam pemanfaatan ruang, peran serta masyarakat dapat dilihat dengan adanya bantuan pemikiran atau pertimbangan berkenaan dengan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang kawasan perkotaan dan pedesaan, juga memberikan masukan untuk penetapan lokasi pemanfaatan ruang dan atau kegiatan menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan. Di bagian yang sama dikemukakan pula bentuk peran serta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, yaitu pemberian laporan pelaksanaan pemanfaatan ruang dan bantuan pemikiran atau pertimbangan untuk penertiban kegiatan pemanfaatan ruang dan peningkatan kualitas ruang.

Apabila masyarakat mengetahui apa yang tertuang dalam PP No. 69 Tahun 1996, mereka mungkin tidak menyangka bahwa peran mereka dalam penataan ruang ini sangat besar. namun peraturan itu sendiri bukan merupakan hasil akhir dari suatu produk, tapi hanya suatu instrumen yang akan digunakan untuk memfasilitasi pelaksanaan atau proses penataan ruang. Jadi keberhasilan pelaksanaan penataan ruang dapat terlaksana jika aturan benar-benar dijaikan, informasi dan pembinaan dapat dilakukan secara transparan kepada para pelaku pembangunan terutama kepada masyarakat.

Huseng (2002 : 145) mengemukakan bahwa dengan adanya peran serta masyarakat akan dicapai beberapa keuntungan sebagai berikut :

- a. Memberikan informasi (yang khusus) kepada pemerintah
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan pemerintah.
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dan;
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan.

Dengan demikian, peran serta masyarakat dalam penataan ruang khususnya penataan ruang kota memegang peranan yang sangat penting sekali. Hal ini ditegaskan dalam pasal 12 UU No. 24 Tahun 1992 yakni penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat. Untuk itu dibutuhkan sarana peran serta masyarakat misalnya, melalui sarana keberatan, sarana dengar pendapat, komisi pertimbangan, dan lain-lain.

#### **4. Perkembangan Peraturan Penataan Ruang Kota**

Peraturan penataan ruang kota di Indonesia mulai diperhatikan sejak kota Jayakarta (Batavia) dikuasai oleh Belanda pada awal abad ke-17, namun peraturan secara intensif baru dikembangkan pada awal abad ke-20. Yang akan dikemukakan disini adalah peraturan-peraturan yang bermunculan setelah keluarnya Undang-Undang tersebut.

Peraturan yang penting bagi perencanaan kota yang disahkan tahun 1926 adalah Bijblad 11272. Peraturan ini yang menjadi dasar bagi kegiatan perencanaan kota sebelum perang kemerdekaan. Peraturan ini memberi kewenangan kepada pemerintah kota untuk menghibahkan lahan pemerintah

kepada pihak ketiga jika lahan tersebut telah ditetapkan untuk perumahan dalam rencana struktur kota.

Pada tahun 1934 dibentuk Panitia Perencanaan Kota untuk menyiapkan peraturan perencanaan kota sebagai pengganti Bijblad 11272. Pada tahun yang sama Pemerintah Hindia Belanda menetapkan Undang-Undang Perbaikan Kampung, Undang-Undang ini mengatur masalah perbaikan jalan, gang, drainase dan prasarana kesehatan di kampung-kampung kota.

Setelah perang kemerdekaan berakhir, pada tahun 1948 Rancangan Undang-Undang Perencanaan Wilayah Perkotaan di Jawa disahkan dengan nama Undang-Undang Pembentukan Kota (Stadsvormingordinantie, SVO) STB 1948 Nomor 168 untuk sejumlah kota tertentu yakni Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran dan Pasar Minggu. SVO diberikan di Indonesia berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 18/2/6, yang kemudian diperkuat dengan Keppres Nomor 1/1976 hingga diterbitkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992.

Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembentukan kota, pertanahan, penataan ruang dan lingkungan sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 antara lain :

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Undang-Undang Pembentukan Kota Lembaran Negara Tahun 1948 Nomor 168 Stadsvormingordinantie/SVO 1948. dan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan Kota. Lembaran Negara Nomor 40 Tahun 1949 disebut Stadsvormingsverordening/S.V.V. Tahun 1949.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, mengatur tentang kota yang dapat dibentuk sebagai kotapraja dengan ketentuan jumlah penduduk sekurang-kurangnya mencapai 50.000 jiwa.
4. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, tentang Kota (Kotaraya, Kotamadya, Kotapraja, dengan memperhatikan factor sosial, ekonomis, kependudukan, dan lain-lain.
5. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
6. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang berhak atau kuasanya.
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah; Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan daerah; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-tugas Pemerintahan Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah;



- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah; telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
  10. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
  11. Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
  12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 tentang Penyusunan Rencana Kota.
  13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.
  14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1988 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di daerah.
  15. Keputusan Bersama Mendagri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 650-1595 : 503/KPTS/1985 tentang Tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota.
  16. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1988 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987.



17. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 1988 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan.

Akhirnya pada tahun 1992 Indonesia berhasil menyusun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, disingkat UUPR. UUPR ini diprakarsai oleh Kantor Menteri Negara KLH dengan melibatkan berbagai instansi antara lain PPN/Bapenas, DPU dan Depdagri. UUPR ini dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan definisi dan tumpang tindih pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan ruang beserta isinya.

Setelah dikeluarkannya UUPR, ditetapkan peraturan-peraturan lainnya yang menjadi peraturan pelaksanaan dari UUPR, antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah.

6. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 650-658 tentang Tata Hukum Rencana Kota untuk Umum.
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 134 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan PERDA tentang RTRWP dan RTRWK.
9. Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Bone Nomor 19 Tahun 2000 tentang Pola Dasar Pembangunan Kota Bone 2000 – 2005.
10. Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bone Nomor 249 Tahun 2000 tentang DIP Penyusunan Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone Tahun Anggaran 2000.
11. Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Bone Nomor 14 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone Tahun 2000 – 2010.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Lokasi Penelitian dan Responden

Untuk memperoleh data yang diperlukan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas maka penulis melakukan penelitian di wilayah Kabupaten Bone. Berhubung wilayah Kabupaten Bone sangat luas, maka dipilih kawasan Kota Watampone sebagai lokasi penelitian. Kawasan Kota Watampone terletak di Kecamatan Tanete Riattang, Kecamatan Tanete Riattang Barat dan Kecamatan Tanete Riattang Timur. Kawasan ini dipilih dengan pertimbangan, bahwa ketiga kecamatan itu terletak di pusat kota dan merupakan kawasan pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya cukup tinggi. Pertimbangan lain didasarkan bahwa kawasan tersebut mudah dijangkau karena berada di pusat kota sehingga sarana transportasi lancar, pertimbangan lain bahwa proses penataan ruang di Kabupaten Bone belum terlaksana secara efektif.

Pada penelitian ini yang menjadi responden adalah pegawai Kantor Kecamatan, BPN, BAPPEDA, PEMDA dan DPRD dan warga masyarakat pada kawasan Kota Watampone. Responden yang berasal dari lingkup instansi yang terkait, dilaksanakan dengan mewawancarai kepala seksi yang ada hubungan dengan masalah penataan ruang. Sedangkan responden yang berasal dari kalangan masyarakat yang diwawancarai adalah mereka yang tanahnya terkena objek pembangunan.

## B. Jenis dan Sumber Data

Data yang penulis peroleh dalam membahas skripsi ini adalah dua macam yaitu :

- a. Data primer, yaitu pengumpulan data melalui Field Research terutama dengan menggunakan metode wawancara yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Dalam hal ini yang diwawancarai adalah pejabat dari instansi terkait serta warga masyarakat yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Data sekunder, yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui Library Research terutama melalui penelusuran buku-buku, laporan-laporan penelitian dan naskah-naskah ilmiah lainnya serta informasi dari pejabat instansi yang berwenang.

## C. Teknik Pengumpulan Data

Sehubungan dengan pembahasan skripsi ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

### 1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

#### a. Observasi

Melakukan pengamatan secara langsung terhadap keadaan dan posisi pemanfaatan ruang.

#### b. Wawancara

Melakukan wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini, yaitu : pejabat dari instansi terkait sebagai narasumber, serta masyarakat pemegang hak atas tanah yang terkena objek pembangunan.

c. Kuesioner

Memberikan daftar pertanyaan secara tertulis kepada responden.

2. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu dengan jalan mengumpulkan data dengan jalan membaca dan menelaah beberapa literatur maupun buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan data sekunder.

**D. Analisis Data**

Setelah penulis mengumpulkan data yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini; maka selanjutnya penulis mengolah dan menganalisis data tersebut. Dalam menganalisis data yang terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, penulis menggunakan metode analisis kualitatif.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kabupaten Bone

Secara geografis Kabupaten Bone terletak dalam posisi koordinat  $4^{\circ}13'$  –  $5^{\circ}06'$  Lintang Selatan dan antara  $119^{\circ}42'$  –  $120^{\circ}30'$  Bujur Timur. Dimana Kabupaten Bone berbatasan dengan wilayah :

- Sebelah utara dengan Kabupaten Wajo dan Soppeng
- Sebelah selatan dengan Kabupaten Sinjai dan Gowa
- Sebelah timur dengan Teluk Bone
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Maros, Pangkep dan Barru

Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten di pesisir timur Propinsi Sulawesi Selatan dengan jarak tempuh dari Ibukota Propinsi di Sulawesi Selatan, Makassar adalah 174 km yang dapat dilalui dengan menggunakan model angkutan darat dan laut (Pelabuhan Fery Bajoe).

Luas wilayah Kabupaten Bone pada tahun 2002 adalah  $4.559 \text{ km}^2$  atau 7,30 % dari luas wilayah Propinsi Sulawesi Selatan. Secara administratif, Kabupaten Bone terbagi dalam 27 kecamatan. Jumlah desa dan kelurahan sebanyak 372 atau 11,91% dari keseluruhan jumlah desa dan kelurahan di Propinsi Sulawesi Selatan pada tahun yang sama.

Penelitian ini dilaksanakan di dalam kawasan Kota Watampone yang terletak di Kecamatan Tanete Riattang, Tanete Riattang Timur, dan Tanete

Riattang Barat. Kecamatan Tanete Riattang yang merupakan ibukota kabupaten memiliki luas 23.79 km<sup>2</sup> (0,52 %), sedangkan luas dua kecamatan lainnya adalah Kecamatan Tanete Riattang Timur 48.88 km<sup>2</sup> (1,07 %), dan Kecamatan Tanete Riattang Barat dengan luas 53.68 km<sup>2</sup> atau 1,17 % dari luas keseluruhan Kabupaten Bone.

Jumlah penduduk Kabupaten Bone adalah 648.361 jiwa dengan pembagian untuk ketiga kecamatan tersebut adalah sebagai berikut :

- (1) Kecamatan Tanete Riattang Barat 32.369 jiwa yang terdiri atas laki-laki 15.450 jiwa dan perempuan 16.919 jiwa.
- (2) Kecamatan Tanete Riattang 39.861 jiwa yang terdiri atas laki-laki 18.845 jiwa dan perempuan 21.016 jiwa.
- (3) Kecamatan Tanete Riattang Timur 33.791 jiwa yang terdiri atas laki-laki 16.380 jiwa dan perempuan 17.411 jiwa.

Jadi secara keseluruhan jumlah penduduk untuk kawasan perencanaan adalah 106.021 jiwa dari seluruh jumlah penduduk Kabupaten Bone. (BPS : Kabupaten Bone Dalam Angka, 2002 : xii-31).

Sesuai dengan buku, RUTRK yang dikeluarkan oleh Badan Perencanaan Perkotaan, bahwa dasar penentuan lokasi perencanaan terutama ditinjau dari segi faktor topografi, yakni daerah yang memiliki kemiringan lahan antara 0-15 %. Potensial pengembangan pada daerah datar dengan kemiringan tersebut dapat dikembangkan untuk lahan urban yaitu permukiman, perdagangan, perkantoran, industri dan jasa.



Batas daerah perencanaan yang diperuntukkan bagi pengembangan fisik daerah terbangun adalah seluas 1.299,70 Ha. Untuk itu dalam rangka memenuhi kebutuhan lahan di masa yang akan datang maka ditentukan wilayah pengamatan dalam rangka menetapkan batas wilayah perencanaan sesuai dengan kerangka acuan perencanaan yang telah disepakati. Berdasarkan uraian di atas, ditetapkan kawasan Kota Watampone yang terletak di kecamatan Tanete Riattang. Tanete Riattang Timur, dan Tanete Riattang Barat yang terdiri dari beberapa Kelurahan / Desa yang mempunyai ciri-ciri kegiatan perkotaan, sebagai daerah perencanaan.

Berkaitan dengan keadaan tersebut di atas, maka untuk perkembangan Kabupaten Bone ke depan perlu diadakan perencanaan agar pembagian setiap kawasan tertata dan sesuai dengan peruntukannya. Pemerintah Daerah Kabupaten Bone bekerja sama dengan instansi lain yang terkait dengan masalah tata kota mengaggap perlu untuk melakukan penataan ruang Kota Watampone sesuai dengan kondisi lahan dan kondisi sosial ekonomi Kabupaten Bone.

## **B. Penyusunan Rencana Tata Ruang**

### **1. Perumusan Rencana Tata Ruang**

Penataan ruang merupakan salah satu aspek yang semakin mendapat perhatian pemerintah sejak Pelita V. Hal ini terjadi karena berbagai permasalahan yang timbul di daerah dan menuntut penyelesaian dari segi tata ruang. Selain itu, semakin pesatnya perkembangan Kabupaten Bone dalam pelaksanaan pembangunan yang mempunyai bentuk dan sifat yang beraneka

ragam, semakin disadari pula bahwa pembangunan yang terarah lokasinya akan memberikan hasil yang lebih besar secara keseluruhan. Untuk itu berbagai usaha telah dilakukan oleh pemerintah untuk menata ruang secara lebih intensif.

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone didasarkan pada pemanfaatan ruang yang serasi dan optimal sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung wilayahnya, mengingat Kabupaten Bone sebagai salah satu pusat kawasan andalan (kawasan andalan Watampone dan sekitarnya) yang berfungsi sebagai pusat unggulan dan simpul distribusi barang dan jasa, Pusat Pelayanan Antar Wilayah (PPAW) dan Pusat Pelayanan Domestik/Lokal (PPL). Guna menghindari terjadinya perbenturan aktivitas pembangunan dan menurunnya daya dukung lingkungan di masa akan datang dengan fungsi tersebut, maka diperlukan adanya suatu Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bone yang dapat dijadikan pedoman terutama untuk merumuskan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang, serta mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah/kawasan, serta keserasian antar sektor-sektor pembangunan.

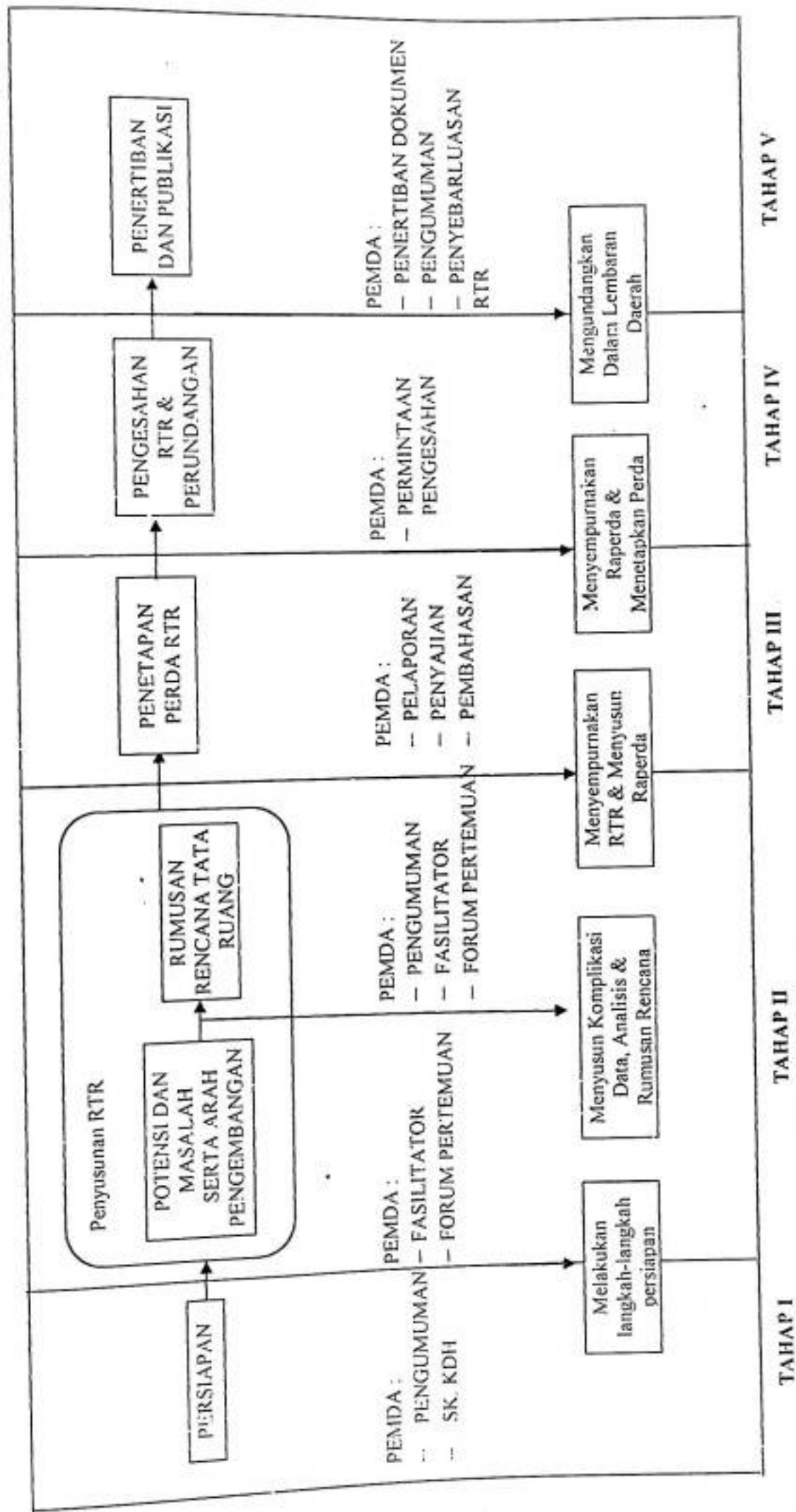
Dalam rangka Penyusunan Rencana Tata Ruang itu, seluruh unsur dalam suatu kabupaten dilibatkan. Masyarakat sebagai salah satu unsur penting dalam suatu kabupaten harus diikutkan dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah. Bentuk peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana disebutkan dalam

pasal 15 butir c dan d PP RI No. 69 Tahun 1996 adalah ikut memberikan masukan dalam merumuskan perencanaan tata ruang, dan ikut memberikan informasi, saran, pertimbangan atau pendapat dalam penyusunan strategi penataan ruang. Berdasarkan pasal tersebut maka peran serta masyarakat harus diperhatikan untuk menjamin pelaksanaan penataan ruang.

Namun dalam pelaksanaannya, menurut Ridwan Sekcam Tanete Riattang Barat, bahwa masyarakat tidak pernah secara langsung diikutsertakan dalam penyusunan rencana tata ruang. Yang dilakukan hanyalah mengundang para Lurah mengikuti pertemuan di kecamatan dan mendengarkan pemberitahuan itu bahwa akan dilakukan penyusunan rencana tata ruang (Wawancara 31 Desember 2003). Hal senada disampaikan oleh Muh. Dinar Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa penyusunan rencana tata ruang hanyalah melibatkan instansi terkait seperti BPN, PEMDA, dan DPRD. Menurutnya pula bahwa DPRD itu adalah perwujudan atau wakil dari masyarakat, jadi secara tidak langsung aspirasi masyarakat juga diperhatikan dalam penyusunan rencana tata ruang (Wawancara 30 Desember 2003).

Untuk menjamin Rencana Tata Ruang Kota Watampone ditaati oleh semua pihak, maka hasil penyusunan rencana tata ruang tersebut menjadi Rencana Tata Ruang Kota ditetapkan oleh legislatif bersama-sama dengan eksekutif menjadi peraturan daerah, sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Bone No. 14 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone Tahun 2000 – 2010.

**GAMBAR 1.**  
**BAGAN ALIR PENYUSUNAN RENCANA UMUM TATA RUANG WILAYAH (RUTRW)**  
**KABUPATEN BONE TAHUN 2000 – 2010**



Sumber : Laporan Antara II Revisi RTRW Kabupaten Bone, 2000 – 2010

Langkah awal sebelum peraturan itu dibuat maka dibentuk suatu tim khusus, mereka melakukan penelitian tentang perencanaan pembangunan daerah dalam jangka waktu tertentu. Hasil penelitian itu melahirkan suatu konsep atau master plan sebagai bentuk rancangan, kemudian anggota dewan dan eksekutif melakukan pembahasan yang akhirnya melahirkan suatu bentuk peraturan daerah.

Menurut Firman Batari Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Bone, bahwa penyusunan suatu peraturan daerah pada umumnya melibatkan semua unsur. Pada saat penelitian pelibatan masyarakat tetap diindahkan, bahkan menjadi dasar. Menurutnya dibutuhkan penelitian atas aspirasi masyarakat, tetapi tidak semua aspirasi itu harus diikuti, disamping itu juga diperhatikan kemampuan berpikir Anggota Dewan dan Pemerintah (Wawancara 04 Januari 2004).

## **2. Kebijakan Penataan Tanah dalam Penataan Ruang**

Rencana Umum Tata Ruang Kota pada dasarnya merupakan penataan tanah / ruang suatu kota yang dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi dengan sumber daya manusia dan sumber daya alam. Dalam penataan, dikehendaki adanya keselarasan pengembangan dan pembangunan antara ruang buatan / fisik bangunan dan lingkungan sehingga menjadi satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis dan terencana.

Penataan tanah perkotaan bertujuan untuk mengatur ruang suatu kota sehingga terjadi interaksi ruang yang terencana. Hal yang diatur adalah

konsolidasi Tanah dimana tujuannya untuk mengoptimalkan penggunaan tanah, pemanfaatan, peningkatan produktivitas dan konservasi kelestarian lingkungan. Disamping itu diatur pula masalah penyediaan sarana dan prasarana perkotaan yang merupakan salah satu elemen yang direncanakan penggunaannya bagi kepentingan pembangunan kota. Penataan tanah dalam penataan ruang kota didasarkan pada Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Keppres No. 97 Tahun 1993 yang implementasinya mengacu pada RTRW yang berlaku yang telah disahkan menjadi peraturan daerah oleh DPRD.

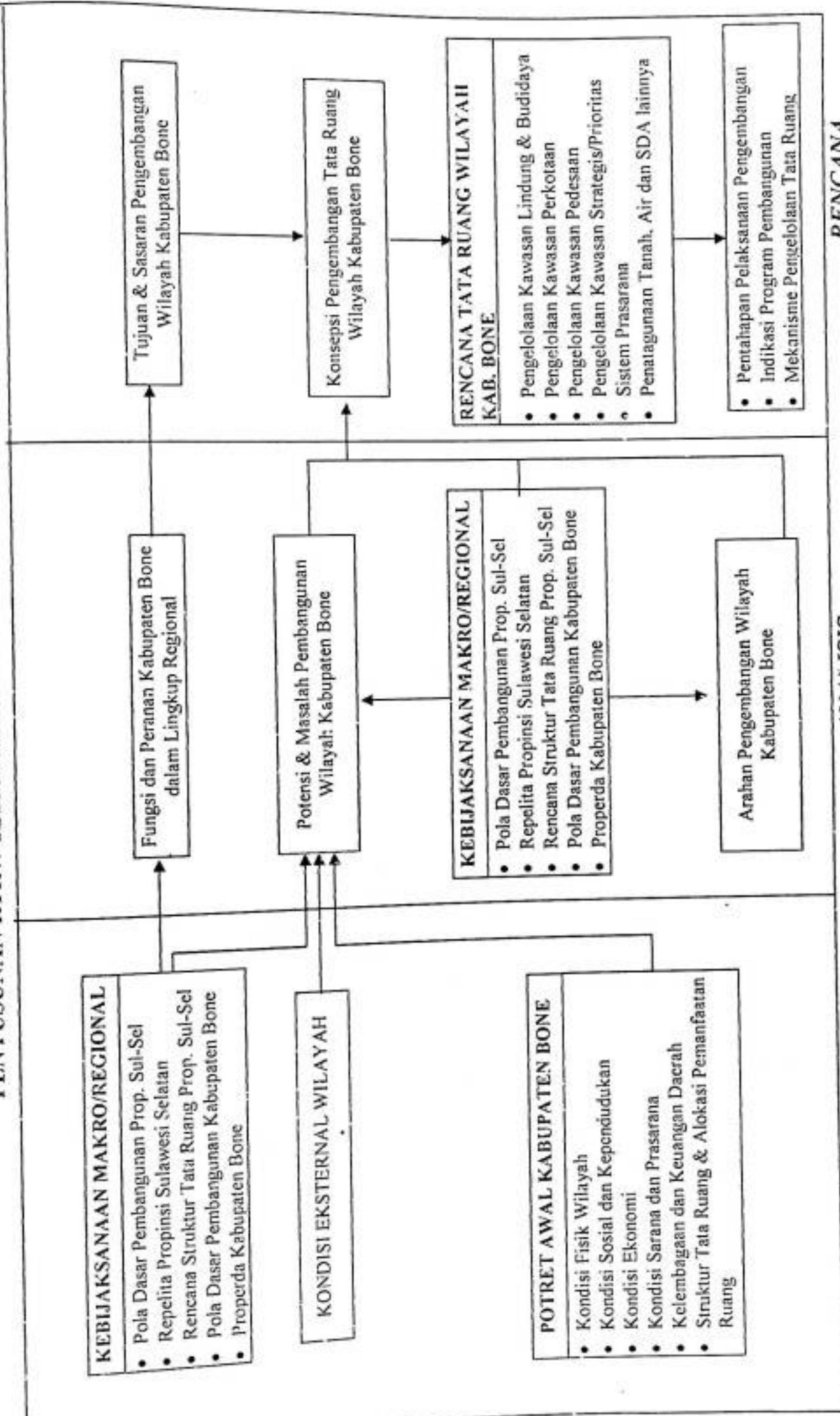
Dalam penatagunaan tanah, selain aspek kesesuaiannya untuk dikembangkan, juga perlu diperhatikan statusnya. Penggunaan dan status tanah merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dalam menentukan kebijaksanaan penatagunaan tanah (Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone 2000 – 2010), ada hal-hal yang perlu dijadikan pertimbangan.

- Kondisi fisik tanah yang mencakup letak geografis, topografis, ketinggian dan kemiringan lereng.
- Kemampuan tanah untuk dikembangkan berbagai potensi sektoral.
- Status atau penguasaan tanah serta berbagai peraturan perundangan yang akan membatasi pengembangan potensi sektoral dari wilayah.
- Arah peruntukan dan penggunaan tanah diselaraskan dengan tahapan pembangunan daerah.

Dengan pertimbangan di atas, penatagunaan tanah di wilayah Kabupaten Bone, dibedakan untuk kawasan lindung dan kawasan budidaya. Penatagunaan tanah untuk kawasan lindung lebih diarahkan pada upaya-upaya pemanfaatan lindung dari hutan lindung yang telah ada. Penatagunaan tanah pada kawasan budidaya dibedakan untuk kawasan budidaya pertanian dan budidaya bukan pertanian.



**GAMBAR 2.**  
**KERANGKA PEMIKIRAN**  
**PENYUSUNAN RTRW KABUPATEN BONE TAHUN 2000 – 2010**



ANALISIS

RENCANA

DATA

Khusus untuk wilayah pusat Kota Watampone dengan didominasi kegiatan perkantoran pemerintahan dan swasta umumnya berlokasi di sekitar Jl. Ahmad Yani dan Yos Sudarso. Sedangkan kawasan perdagangan dan jasa berada di pusat kota dan di sepanjang jalan-jalan utama yakni Jl. Mesjid, Veteran, M.H. Thamrin dan di Jl. Taman Bunga dan Petta Ponggawa. Kota Watampone sebagai pusat pemerintahan Kabupaten Bone mempunyai luas wilayah terbangun 1.299,70 Ha atau 10,29 % dari luas keseluruhan wilayah. Luas pemanfaatan lahannya didominasi untuk kegiatan perumahan 921,76 Ha atau 70,92 %, kemudian untuk prasarana jalan 97,20 Ha atau 7,48 %.

Wilayah *hinterland* Kota Watampone yang merupakan wilayah pengembangan pusat kota telah mengalami perkembangan cukup pesat. Pola kehidupan masyarakatnya telah mengalami proses transisi dari kehidupan pertanian pedesaan beralih ke kehidupan perkotaan. Kondisi ini dapat terlihat dengan semakin banyaknya bangunan yang didirikan baik untuk kegiatan perumahan, perkantoran maupun jasa pelayanan dan perdagangan. Wilayah tersebut berada di Macege dan Macanang (Kec. Tanete Riattang Barat), Panyula dan Waetuo (Kecamatan Tanete Riattang Timur). Wilayah ini di masa datang perlu direncanakan dengan baik dalam tingkat perencanaan detail dan teknis mengingat wilayahnya merupakan wilayah potensial untuk kawasan penyangga Kota Watampone.

### 3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kota

Pengendalian pemanfaatan ruang Kota Watampone mencakup kegiatan pengawasan dan penertiban dalam pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dari hasil pemantauan diketahui bahwa, pengawasan diinaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik pemanfaatan ruang. Sedangkan kegiatan penertiban, sebagai tindakan penyelesaian dari apa yang diarahkan dalam rencana.

Sesuai dengan PERDA No. 14 Tahun 2002 Tentang RTRW Kabupaten Bone, dalam Pasal 14 ayat 2, bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui kewenangan perizinan yang ada pada instansi Pemerintah Kabupaten. Perizinan yang ada, antara lain :

#### 1) Izin Lokasi / Advis Planning

Izin lokasi adalah izin untuk memperoleh tanah dan menggunakan tanah untuk mendirikan bangunan sesuai peruntukannya sebagaimana diatur dalam Rencana Tata Ruang Kota, izin lokasi ini diberikan kepada orang atau badan usaha yang mengajukan permohonan.

Sejak diberlakukannya Keputusan Bupati No. 451 Tahun 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Izin Lokasi, pada tanggal 21 Juni 2001 maka pemberian izin lokasi tidak lagi ditangani oleh BPN, tapi permohonan pemberian izin lokasi diajukan kepada pemerintah daerah.

Izin lokasi, baik yang dikeluarkan oleh BPN maupun PEMDA sebagaimana tabel berikut ini.

**Tabel 1**  
**Izin Lokasi s.d Tahun 2004**

No	Nama Penerima Izin	No. Izin dan tanggal	Luas	Lokasi
1	PT. Ananda Bangun Sarana	04/BA/XII/1997 24 Desember 1997	3 Ha	Kelurahan Macanang Tanete R. Barat
2	PT. Multi Alda Persada	05/BA/XII/1997 24 Desember 1997	3,6 Ha	Kelurahan Ta' Tanete Riattang
3	PT. Indtim Putra Perkasa	01/BA/I/2001 1 Juni 2001	1,99 Ha	Kelurahan Toro Tanete R. Timur
4	PT. Harvana Halim Indah	597/2001 7 Agustus 2001	6 Ha	Kelurahan Mattirowalie Tanete R. Barat
5	PT. Makkuraga	456/2003 16 Januari 2003	1,2 Ha	Kelurahan Panyula Tanete R. Timur
6	PT. Harvana Halim Indah	457/2003 28 Maret 2003	3 Ha	Kelurahan Bira Tanete Riattang

Sumber : Data Sekunder, diolah 2004

Menurut M. Ikkal Kasubag Keagrariaan Bagian Pemerintahan Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Bone (Wawancara 04 Januari 2004) bahwa pemberian izin lokasi di Kota Watampone selama ini sudah sesuai dengan tata guna, karena sebelum izin lokasi diberikan terlebih dahulu diadakan rapat koordinasi antara instansi teknis terkait mengenai kelayakan pemberian izin lokasi.

## 2) Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Menurut Peraturan Daerah No. 6 Tahun 1999, IMB ini dikeluarkan oleh Badan Perencanaan Perkotaan Kabupaten Bone. Izin ini diberikan kepada perorangan maupun badan usaha untuk memperoleh izin bangunan. Pemberian IMB ini harus memperhatikan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a). Izin mendirikan bangunan ditetapkan berdasarkan RUTRK

IMB diberikan kepada setiap pemohon, di mana setiap pemohon diharap mendapatkan keterangan tentang arahan perencanaan mendirikan bangunan yang meliputi : jenis peruntukan tanah dan bangunan, garis sempadan bangunan yang berlaku, koefisien dasar bangunan yang diizinkan dan koefisien lantai bangunan yang diizinkan.

- b). IMB dapat diberikan pula, apabila kawasan yang akan ditempati mendirikan bangunan belum ada rencana tata ruang kotanya, tapi untuk dapat digunakan pedoman pada ketentuan-ketentuan teknis sebagaimana ditetapkan dalam peraturan daerah tentang bangunan.

### 3) Izin Penggunaan Bangunan

Izin ini diperlukan guna mengontrol penggunaan bangunan yang telah dibangun, terutama keandalan konstruksi bangunannya. Biasanya pengajuan izin ini dilakukan secara tertulis dan bersamaan dengan pengajuan Izin Mendirikan Bangunan.

### 4) Izin Penghapusan Bangunan

Izin ini merupakan izin yang diberikan untuk menghapuskan / merobohkan bangunan yang dinyatakan tidak layak atau tidak sesuai dengan tata ruang dan ketentuan lain yang berlaku secara total, baik secara fisik ataupun secara fungsi sebagaimana yang tercantum dalam IMB.



Dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Bone, peranan koordinasi dalam pemerintahan kabupaten dan instansi terkait sangat penting. Secara instansional hal ini dilakukan oleh BAPPEDA Kabupaten Bone.

### **C. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penataan Ruang**

Perlindungan terhadap hak-hak pemegang atas tanah yang bersifat preventif dapat dilihat dan ditentukan pada pelaksanaan peranserta masyarakat dalam penataan ruang, sosialisasi rencana tata ruang, dan musyawarah dalam pengadaan tanah. Penjelasan dari bentuk perlindungan itu dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **1. Peranserta masyarakat dalam Penataan Ruang**

Yang dijadikan fokus penelitian disini adalah peranserta masyarakat umum, bukan peranserta para ilmuwan, pengusaha, ataupun peranserta praktisi hukum.

Wujud peran serta masyarakat dapat dilihat dari keaktifan masyarakat baik secara individu maupun melalui pemuka masyarakat yang mewakili masyarakat dalam mengajukan keberatan, saran, pertimbangan dan pemantau pelaksanaan selanjutnya. Konkritnya masyarakat yang tanahnya terkena penataan ruang, misalnya untuk pembuatan jalan, pelebaran jalan, fasilitas umum, kawasan konservasi, dan kepentingan umum lainnya diajak untuk menyampaikan pemikiran dan pendapatnya.



Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranserta masyarakat dalam penataan ruang di Kabupaten Bone belum optimal, sebagaimana pada tabel di bawah.

**Tabel 2**  
**Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Ikut dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi	-	-
2	Ikut dalam perencanaan saja, pelaksanaan saja, atau evaluasi saja	4	20
3	Tidak pernah ikut	16	80
Jumlah		20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa ternyata dari 100 % responden, masyarakat yang ikut dalam perencanaan saja, pelaksanaan saja atau evaluasi saja hanya sekitar 4 orang atau 20 persen. Sedangkan selebihnya itu sebanyak 16 orang atau 80 persen menjawab sama sekali tidak pernah ikut serta baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi rencana tata ruang. Hal ini menunjukkan bahwa penataan ruang di Kabupaten Bone selama ini belum mengikutsertakan masyarakat, terutama masyarakat umum dalam keseluruhan proses penataan ruang kota.

Kondisi tersebut sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa selama ini yang terjadi di masyarakat bila diadakan seminar rencana tata ruang yang diikutsertakan hanyalah para lurah (Wawancara 11 Januari 2004). Pernyataan ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Ridwan dan Muh.Dinar.



Hal tersebut merupakan pemungkiran terhadap perintah Undang-Undang No. 24 Tahun 1992, Pasal 4 ayat 2 sub b yang menyatakan bahwa setiap orang berhak berperanserta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dan Pasal 12 ayat 1 yang menyatakan bahwa Penataan Ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peranserta masyarakat. Dan juga PP No. 69 Tahun 1996 Tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang ( pasal 15 s.d. pasal 20 ). Hal di atas belum sejalan dengan semangat reformasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 92 UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, di nyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan kawasan perkotaan, pemerintahan daerah perlu mengikut sertakan masyarakat dan pihak swasta, sebagai perwujudan upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan perkotaan. Pasal 92 UU No.22 Tahun 1999 tersebut, hampir sama bunyinya dengan Pasal 9 No.UU 14 tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone Tahun 2000 – 2010, yang menyatakan penyusunan dan pelaksanaan program-program serat proyek-proyek pemanfaatan ruang diselenggarakan oleh instansi pemerintah, swasta dan masyarakat harus berdasarkan pada pokok-pokok kebijaksanaan sebagai dimaksud dalam Bab III Perda ini.

Kondisi di Kota Watampone tersebut sejalan dengan kondisi umum di Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh Budiharjo (1996 : 8-9) bahwa pada kebanyakan perencanaan kota dan lingkungan, masyarakat acapkali dilihat

sekedar sebagai konsumen yang pasif, mereka kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya. Wilmott juga menyatakan bahwa pelibatan masyarakat dalam perencanaan kota di Indonesia masih sering diabaikan, padahal penting sekali untuk menumbuhkan harga diri, percaya diri dan jati diri.

Dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka dasar hukum yang digunakan untuk melibatkan peranserta masyarakat mengacu pada pasal-pasal tentang hak dan kewajiban setiap orang. Berdasarkan peraturan pemerintah No.69 Tahun 1996 disebutkan bahwa dalam kegiatan penataan ruang, masyarakat berhak dan berkewajiban untuk :

- berperanserta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan dan rencana rinci tata ruang kawasan.
- menikmati manfaat ruang dan atau penambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang.
- memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.
- mengumumkan hasil-hasil tata ruang termasuk penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.

- melakukan pembinaan, menyebarluaskan informasi dan memberi penjelasan kepada masyarakat tentang ketentuan-ketentuan penataan ruang.

Seiring dengan semangat otonomi daerah yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam UU ini jelas terlihat upaya-upaya yang mendasar dari pemerintah daerah untuk lebih mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas dan meningkatkan peranserta masyarakat.

## 2. Sosialisasi Rencana Tata Ruang

Sosialisasi rencana tata ruang merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UU Penataan Ruang. Untuk mengetahui sosialisasi atau penyebarluasan Rencana Tata Ruang Kota Watampone, dapat dilihat melalui intensitas sosialisasi yang dilakukan pemerintah, pengetahuan masyarakat, dan sumber pengetahuan masyarakat. Kesemua itu dapat dilihat penjabarannya dalam tabel-tabel di bawah.

**Tabel 3**  
**Intensitas Sosialisasi Rencana Tata Ruang**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Selalu	2	10
2	Kadang – kadang	4	20
3	Tidak pernah	14	70
	Jumlah	20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa, tingkat sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone dalam perencanaan tata ruang masih sangat rendah. Hal ini ternyata dengan hanya 10 persen responden yang menjawab selalu. Mereka itu ternyata adalah masyarakat yang kebetulan bekerja di kelurahan, yang mana selama ini bila ada seminar tata ruang hanya para lurah yang diundang untuk ikut. Sedangkan responden yang menjawab kadang-kadang sebanyak 20 persen dan yang menjawab tidak pernah sebanyak 70 persen.

Tingkat pengetahuan masyarakat terhadap Rencana Tata Ruang di Kabupaten Bone, sama sekali tidak terlalu berbeda jauh dengan jawaban responden mengenai intensitas sosialisasinya.

**Tabel 4**  
**Tingkat Pengetahuan Masyarakat**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Mengetahui	7	25
2	Ragu-ragu	-	-
3	Tidak mengetahui	13	75
	Jumlah	20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa responden yang mengetahui adanya rencana tata ruang sebanyak 25 persen, mereka yang tahu itu adalah masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan ataupun yang tinggal di sekitar proyek tersebut. Sedangkan masyarakat yang sama sekali tidak mengetahuinya sebanyak 75 persen

Sumber pengetahuan responden mengenai Rencana Tata Ruang di Kabupaten Bone, biasanya hanyalah diri pengumuman atau pemberitahuan secara langsung. Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah.

**Tabel 5**  
**Sumber Pengetahuan Masyarakat dalam Penataan Ruang**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Pendidikan dan latihan	-	-
2	Penyuluhan	-	-
3	Pengumuman, radio pameran pembangunan dan lain-lain	20	100
Jumlah		20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa seluruh responden yang mengetahui adanya Rencana Tata Ruang bersumber dari pengumuman, radio, pameran pembangunan dan lain-lain.

Kondisi realitas itu selaras dengan penjeiasan Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone bahwa penyuluhan hukum mengenai revisi rencana tata ruang tidak pernah dilakukan langsung terhadap masyarakat, biasanya hanya dilakukan kepada aparat kecamatan dan kelurahan. Ketika ditanyakan masalah penyuluhan pertanahan, beliau

menyatakan hal itu tidak pernah dilakukan, alasannya masyarakat tidak pernah ada yang datang bila ada penyuluhan. (Wawancara 15 Januari 2004).

Seharusnya sosialisasi rencana tata ruang dilakukan melalui program penyuluhan hukum terpadu. Khusus sosialisasi program pelebaran jalan protokol (dua jalur), menurut Syarifuddin Kasubid Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Kantor BAPPEDA Kabupaten Bone perlu dilakukan dengan cara mengumpulkan masyarakat dan memberikan pengertian tentang pentingnya pembangunan untuk kepentingan umum dan sosialisasi harga tanah sesuai SK harga dasar tanah, serta pemberian ganti rugi yang bersifat santunan (Wawancara 18 Januari 2004). Namun kenyataannya sebagian besar masyarakat yang tanahnya terkena proyek jalan dua jalur (Jalan Petta Ponggawa, Jalan Ahmad Yani dan Jalan Besse Kajuara) tidak tersentuh kegiatan sosialisasi tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Roy Alex yang tanahnya terkena proyek bahwa tidak pernah ada penyuluhan hukum kepada masyarakat. Tiba-tiba aparat pemerintah datang dan mengatakan akan ada proyek, cuma seperti itu dan tidak lama kemudian proyek itu sudah dilaksanakan. Meskipun akhirnya terjadi masalah baru akibat proyek itu, memang tidak pernah ada penyuluhan ataupun pertemuan (Wawancara 19 Januari 2003).

Kondisi tersebut menunjukkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone dalam melaksanakan pembangunan belum transparan, dan sosialisasi rencana tata ruang kota belum dijadikan prioritas dalam berbagai program kerja. Hal



ini menyimpang dari ketentuan hukum sebagaimana diatur dalam pasal 25 UU No. 24 Tahun 1992 yang menyatakan bahwa agar disebarluaskan informasi tentang penataan ruang, menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan. Dalam pasal 4 ayat (2) UU No. 24 Tahun 1992 dinyatakan bahwa setiap orang berhak mengetahui rencana tata ruang. Selain bertentangan dengan UU Penataan Ruang, bertentangan pula dengan Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Bone No. 14 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone 2000 – 2010, pasal 11, yang menyatakan bahwa RTRWK bersifat terbuka untuk umum dan ditempatkan di Kantor Pemerintah Kabupaten dan tempat-tempat yang mudah dilihat oleh masyarakat.

Seharusnya peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang efektif berlaku. Namun kenyataan selama ini di Kota Watampone peraturan – peraturan tersebut tidak efektif. Oleh karena itu diperlukan sosialisasi baik sebelum maupun sesudah ditetapkan menjadi suatu produk hukum

### 3. Musyawarah dalam Pengadaan Tanah

Di Kabupaten Bone tanah – tanah yang terkena pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang adalah tanah yang bersertifikat ataupun tanah milik yang memiliki *rinci*. Dalam penataan ruang sering terjadi alih fungsi tanah, salah satu kasus yang diungkapkan oleh Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah



Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa ada warga di Jalan HOS Cokroaminoto yang meminta izin untuk mendirikan bangunan rumah di atas tanahnya yang terletak di jalan tersebut. Padahal sebagaimana diketahui bahwa sepanjang jalan tersebut adalah kawasan perkantoran bukan perumahan. Tapi IMB tetap diberikan karena warga itu bisa menunjukkan bahwa tanah itu adalah tanah milik / *rinci*, dengan perjanjian apabila suatu saat negara membutuhkan tanah itu untuk kepentingan umum maka harus rela melepaskan haknya dengan imbalan ganti rugi. (Wawancara 15 Januari 2004). Masalah alih fungsi tanah ini perlu diperhatikan agar pembangunan kota yang dilaksanakan sesuai dengan rencana tata ruang.

Terlepas dari masalah alih fungsi tanah, maka hal penting yang harus diperhatikan adalah aspek musyawarah dalam pengadaan tanah. Musyawarah di Kabupaten Bone terdeskripsi melalui keikutsertaan masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan, sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 6**  
**Keikutsertaan dalam Musyawarah**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Ikut serta dalam musyawarah	7	35
2	Ada pemberitahuan tapi berhalangan hadir	2	10
3	Tidak ikut dalam musyawarah karena tidak ada pemberitahuan	11	55
Jumlah		20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Keikutsertaan masyarakat dalam musyawarah seperti yang tertera pada tabel di atas adalah musyawarah setelah terjadi masalah dalam proyek pembangunan. Tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat yang ikut musyawarah sekitar 35 persen yang berhalangan hadir 10 persen. Sedangkan yang tidak hadir dalam musyawarah karena memang tidak ada pemberitahuan sekitar 55 persen.

Hal ini menunjukkan hak-hak pemegang atas tanah kurang mendapat perlindungan. Semestinya sebelum pelaksanaan proyek, perlu dilakukan sosialisasi, sekaligus masyarakat yang tanahnya terkena proyek diundang oleh panitia pengadaan tanah atau instansi pengelola guna penyamaan visi dan persepsi, sekaligus menyepakati besarnya ganti rugi.

Penggantian yang layak akibat pelaksanaan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang, harus sesuai dengan harga umum setempat, dengan berpedoman pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir dari tanah yang bersangkutan. Namun dalam pelaksanaan pengadaan tanah, masyarakat yang terkena proyek tidak mengetahui dasar perhitungan penggantian yang layak, sebagaimana tabel di bawah.

**Tabel 7**  
**Tingkat Pengetahuan Masyarakat**  
**Tentang Dasar Perhitungan Besarnya Penggantian yang Layak**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Mengetahui	2	10
2	Ragu-ragu	5	30
3	Tidak mengetahui	13	60
Jumlah		20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa responden yang mengetahui dasar perhitungan besarnya penggantian yang layak sebanyak 10 persen dan yang ragu-ragu sebanyak 30 persen, sedangkan yang tidak tahu sebanyak 60 persen.

Seharusnya panitia pengadaan tanah, dan atau instansi pengelola yang bermusyawarah dengan masyarakat dan menjelaskan secara transparan mengenai dasar perhitungan besarnya penggantian yang layak, sebagaimana diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993. Bukannya menggunakan harga pemerintah, yang tidak sesuai dengan harga umum setempat untuk tahun terakhir.

Bentuk penggantian yang layak dalam suatu program pembangunan dapat berupa uang, tanah pengganti, bangunan rumah, atau kombinasi dari ketiganya. Khusus di Kota Watampone, bentuk penggantian yang ditawarkan sebagaimana tabel di bawah.

**Tabel 8**  
**Bentuk Penggantian yang Ditawarkan**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Uang	5	25
2	Sertifikat baru dan perbaikan pagar	2	10
3	Kesepakatan lain	1	5
Jumlah		7	40

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Dari tabel tersebut ternyata responden yang menjawab mendapat bentuk ganti rugi berupa uang sebanyak 25 persen, yang mendapat penggantian berupa pembuatan sertifikat baru secara cuma-cuma dan

*ganti rugi  
kemungkinan  
tidak ada  
pembayaran*

perbaikan pagar oleh pemerintah sebanyak 10 persen. Sedang penggantian yang berupa kesepakatan antara pemilik tanah dan pemerintah sebanyak 5 persen.

Hakekatnya apapun bentuk penggantian yang diberikan oleh Instansi Pengguna Tanah (IPT) tidak dipersoalkan, asal ada persetujuan dari masyarakat pemegang hak atas tanah. Masyarakat yang mendapat ganti rugi uang adalah mereka yang tanahnya terkena proyek pembangunan perbaikan dan pelebaran areal pelabuhan Bajoe. Hal ini dibenarkan oleh Muh. Dinar Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa sebelumnya diadakan musyawarah dan BPN melihat bahwa memang ada tanda-tanda tanah itu pernah dan akan diolah, sehingga diberi uang yang hanya berupa santunan sebagai jerih payah mereka. (Wawancara 30 Desember 2003).

Pengakuan lain dari salah satu masyarakat yang mendapat penggantian berupa sertifikat dan perbaikan pagar, menurut H. Dg. Pasolang bahwa sebenarnya beliau mengharapkan ganti rugi berupa uang, tapi tidak ada salahnya juga bila dibuatkan sertifikat baru dan perbaikan pagar, karena untuk melakukan itu juga dibutuhkan uang. Hal senada disampaikan oleh M. Saad bahwa ketika tanah saya terkena proyek jalan dua jalur selebar 5 m<sup>2</sup> saya meminta ganti rugi berupa uang, tapi tidak diberikan, lalu pemerintah mengajukan kesepakatan lain bagaimana kalau anak saya dibekerjakan

sebagai pegawai tetap di PDAM dan saya menyetujuinya. (Wawancara 19 Januari 2004).

Kurangnya atau tidak dihormati/dihargainya hak-hak rakyat atas tanah terjadi pada pelaksanaan proyek jalan dua jalur (Jl. Petta Ponggawa, Jl. Ahmad Yani, Jl. Besse Kajuara) di Kabupaten Bone. Masyarakat pada umumnya menyatakan pada prinsipnya tidak akan menghalangi pemerintah / kontraktor untuk mengadakan kegiatannya, bahkan mendukung upaya pemerintah daerah dalam rangka pengembangan kota. Hanya yang disesalkan adalah pihak kontraktor terlalu gegabah untuk menggusur pagar dan tanaman yang ada di atas tanah yang terkena pelebaran jalan tanpa seizin pemilik.

Menurut Roy Alex, bahwa kontraktor melakukan proyeknya di atas tanah milik saya tanpa seizin dari saya. Mereka datang pada saat saya tidak berada di rumah, ketika istri saya meminta agar menunggu kedatangan saya, mereka tidak mengindahkan. Padahal sertifikat tanah itu kan atas nama saya, bukan istri saya. (Wawancara 19 Januari 2003).

Mengenai realisasi penggantian (ganti rugi) atas tanah akibat penataan ruang, sebagaimana tabel di bawah.

**Tabel 9**  
**Realisasi Pemberian Ganti Rugi**

No	Jawaban	Frekuensi	Persentase
1.	Diberikan ganti rugi	7	40
2.	Belum diberikan ganti rugi	-	-
3.	Tidak diberikan ganti rugi	13	60
Jumlah		20	100

Sumber : Data Primer, diolah 2004



Berdasarkan tabel di atas, ternyata masyarakat yang tidak memperoleh ganti rugi jauh lebih banyak dari pada yang memperolehnya. Responden yang menjawab mendapat ganti rugi adalah mereka yang tanahnya terkena pelebaran areal pelabuhan dan sebagian lagi yang terkena proyek jalan dua jalur seperti yang telah penulis jelaskan di depan. Rata-rata masyarakat yang tinggal di sepanjang jalan Petta Ponggawa, Ahmad Yani, dan Besse Kajuara yang tanahnya terkena proyek jalan dua jalur menyatakan bahwa mereka sama sekali tidak mendapatkan ganti rugi dalam bentuk apapun. Untuk mendapatkan perlindungan atas haknya, mereka mengajukan keberatan ke DPRD Kabupaten Bone tapi tidak menghasilkan apa-apa.

Menurut Suddin masyarakat yang tinggal di Jl. Besse Kajuara, bahwa kami sama sekali tidak mendapatkan ganti rugi. Ketika keberatan ini kami ajukan ke DPRD, mereka mengatakan akan memperhatikan kepentingan kami, tapi ternyata DPRD hanya mampu menampung tanpa melakukan apapun. Bahkan ketika kami kembali ke sana untuk kesekian kalinya, pihak di DPRD mengatakan anggaphlah tanah yang terkena proyek itu sebagai amal jariah. Pernyataan ini dibenarkan oleh hampir seluruh masyarakat yang tanahnya terkena proyek. (Wawancara 20 Januari 2004).

Pernyataan tersebut dibantah oleh Firman Batari Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Bone, bahwa setiap proyek pembangunan dalam pelaksanaannya telah disiapkan bentuk ganti rugi untuk melindungi kepentingan masyarakat. Ketika masyarakat tidak menyetujui besarnya ganti



rugi yang ditawarkan, maka uang itu dititip di bank dan terserah masyarakat kapan ingin mengambilnya. (Wawancara 23 Januari 2004)

Kekecewaan masyarakat yang lain ditunjukkan oleh Amir Salipu, akibatnya sampai sekarang tanahnya yang seharusnya terkena proyek jalan dua jalur tidak dia serahkan. Menurutnya tanah itu akan diserahkan apabila diberi ganti rugi yang layak, beliau juga menyesalkan ketidakadilan pemerintah karena yang terkena proyek hanya bagian kanan jalan, sedang bagian kiri sama sekali tidak tersentuh. (Wawancara 20 Januari 2004)

Kekecewaan masyarakat yang tanahnya terkena proyek jalan dua jalur, pada umumnya disebabkan tidak ada pemberitahuan sebelumnya, tidak ada pertemuan. Sangat ideal apabila tanah yang akan digusur diperoleh dengan cara peralihan berdasarkan kesepakatan antara pemegang hak dan pihak yang memerlukan tanah, serta hak dan kewajiban yang proporsional dari kedua pihak, serta diberikan kesempatan saluran, dorongan dan arahan berguna untuk mengekspresikan hak dan kewajiban secara proporsional.

Secara umum kondisi di Kabupaten Bone menunjukkan bahwa pelaksanaan penataan ruang kota di Kota Watampone kurang memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan UU No. 24 Tahun 1992 Pasal 4 ayat (2) sub c bahwa setiap orang berhak memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; dan pasal 24 ayat (3) bahwa pelaksanaan penataan ruang untuk



sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang.

#### **D. Kendala yang Dihadapi dalam Penataan Ruang**

Rencana Tata Ruang Kota Kabupaten Bone adalah rencana yang menjadi pedoman peruntukan lahan (ruang) di suatu kawasan tertentu. Pedoman tersebut diperlukan agar penggunaan lahan (ruang) dapat mendatangkan manfaat maksimal bagi masyarakat, sekaligus untuk menghindari dampak yang merugikan berbagai pihak.

Pada kenyataannya Rencana Tata Ruang Kota tersebut belum sepenuhnya ditaati, masih terdapat pelanggaran. Bentuk pelanggaran yang terjadi adalah penggunaan lahan tidak sesuai dengan peruntukan suatu kawasan, atau penggunaan bangunan tidak sesuai dengan peruntukan, seperti penggunaan rumah tinggal sebagai tempat kegiatan usaha, serta mendirikan bangunan tidak sesuai dengan izin pemberiannya.

Dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pembangunan kota belum sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang telah dibuat, yaitu Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone 2000 - 2010. Pelaksanaan pembangunan Kota Watampone masih menyimpang dari tata guna yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan pertumbuhan penduduk di kawasan perkotaan mendorong terjadinya pemanfaatan tanah perkotaan tidak terarah sesuai tata guna tanah, terutama dapat dilihat di sepanjang sungai Daerah Palakka. Hal ini sesuai dengan pernyataan

Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa masyarakat yang tinggal di sepanjang sungai tidak memperhatikan masalah sempadan tanah dalam membangun rumah, bahkan ada yang membangun rumah sampai di bibir sungai. (Wawancara 15 Januari 2004)

Tidak sesuainya pelaksanaan Rencana Tata Ruang Kota merupakan suatu pelanggaran dengan pertimbangan bahwa secara normatif Rencana Tata Ruang Kota Watampone merupakan produk hukum yang mengikat karena mengingat nilai legalitas sebagai peraturan daerah. Konsekuensinya semua pembangunan fisik harus sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Kota, sekaligus sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan di suatu wilayah tertentu.

Penyebab belum sesuainya pelaksanaan pembangunan dengan rencana tata ruang kota tersebut biasanya terbentur pada berbagai hambatan atau kendala. Secara umum kendala yang dihadapi Kabupaten Bone dalam pelaksanaan ruang, dapat diuraikan sebagai berikut :

- Kendala yang menonjol dalam pengaturan penggunaan tanah di Kota Watampone menurut Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, adalah kurangnya publikasi RUTRK dan peraturan pertanahan. Selama ini RUTRK kurang dipublikasikan kepada masyarakat. Publikasi yang terjadi hanya kepada aparatur (pejabat) pemerintah yang terkait saja. (Wawancara 15 Januari 2004) Sedangkan sosialisasi kepada masyarakat hanya bersifat insidental, melalui pengumuman dan seminar tata ruang yang tidak mengikutsertakan masyarakat yang tanahnya terkena objek penataan.

- Kesulitan untuk mendapatkan informasi yang tepat mengenai status tanah dan kepemilikannya apabila hendak dibutuhkan tanah untuk suatu kegiatan pembangunan. Menyinggung masalah ini Muh. Dinar Kepala Seksi Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone mengemukakan, bahwa kondisi administrasi di kantor pertanahan tidak terlalu akurat sehingga kadang kala terjadi perbedaan data tata letak pada peta atau surat ukur dengan kondisi senyatanya.
- Pelaksanaan pembangunan kota belum terkoordinasi dengan baik antara berbagai instansi terkait. Bentuk koordinasi harus lebih konkret, bukan saja pada saat rapat koordinasi pembangunan daerah, melainkan yang penting adalah rapat koordinasi antara instansi pengelola proyek dengan instansi terkait (antara Bappeda, BPN, PU, Panitia Pengadaan Tanah) sebelum proyek dilaksanakan.
- Kurangnya pengawasan oleh instansi yang berwenang dalam pelaksanaan proyek pembangunan. Belum optimalnya peran pemerintah dalam pengawasan pembangunan menyebabkan terjadinya kesemrawutan tata kota.
- Pemerintah mengalami keterbatasan dalam pendanaan. Menurut Syarifuddin Kasubid Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Kantor BAPPEDA Kabupaten Bone, bahwa kota ini memang tidak didesain secara proporsional dari awal, maksudnya tidak ada perencanaan Bone akan seperti apa dalam

jangka waktu tertentu. Untuk sekarang ini butuh biaya yang besar untuk melakukan perubahan dan pembangunan sesuai dengan tata ruang.

Berbagai penyimpanan Rencana Tata Ruang Kota dan berbagai hambatan tersebut selaras dengan kendala penataan ruang yang dikemukakan oleh Budiharjo (1996 : 50-57) sebagai berikut :

#### 1. Keterbatasan Kewenangan Pemerintah Daerah

Adanya perencanaan tata ruang yang efektif dan efisien di Dati II, sebagai struktur pemerintah otonom yang terdekat dengan rakyat, akan menciptakan situasi yang lebih akomodatif terhadap misi kesejahteraan dan keamanan rakyat. Namun dalam kenyataannya masih banyak fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dan fungsi pembangunan yang masih ditangani oleh Dati I dan bahkan oleh pemerintah pusat secara sektoral.

#### 2. Keterbatasan Kemampuan Aparat

Meskipun dinas dan instansi yang berkaitan dengan tata ruang dan pembangunan daerah sudah terbentuk, namun kebanyakan tidak ditunjang oleh aparat yang memiliki latar belakang pendidikan perencanaan tata ruang dan wilayah. Padahal Pemda membutuhkan aparat perencanaan yang kompeten dalam bidangnya untuk merencana.

#### 3. Keterbatasan Pendanaan

Dana pembangunan daerah (khususnya Dati II) terbatas sekali. Dana pembangunan sektoral yang diperoleh dari pusat yang perencanaannya di luar jangkauan Pemda, justru acap kali jauh lebih besar. Dengan keterbatasan

dana seperti sekarang, sangat sulit bagi Pemda untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan sosial guna memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang.

#### 4. Kelemahan Manajemen/Pengelola

Ditilik dari pengertian manajemen sebagai pengelola sumberdaya yang terbatas untuk mencapai hasil yang optimal, dapat dikatakan bahwa manajemen tata ruang dan pembangunan daerah di Indonesia masih lemah. Di daerah sendiri mekanisme perencanaan dari bawah sering tidak berjalan, lebih dominan perencanaan dari atas. Dalam sistem manajemen pembangunan seperti sekarang, aspirasi rakyat tampak kurang terserap dan tidak terartikulasi dalam tata ruang dan pembangunan daerahnya.

#### 5. Kelemahan Mekanisme Pengendalian Pembangunan

Kendala lain yang tidak kalah pentingnya untuk dicermati adalah lemahnya mekanisme pengendalian pembangunan. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, antara lain karena Pemda sering kali tidak mempunyai akses terhadap rencana-rencana pembangunan sektoral, yang dibuat dan ditentukan oleh pusat. Selain itu juga karena rencana-rencana yang telah disusun bisa berubah total akibat adanya investasi berskala besar yang tidak diduga sebelumnya.

Kenyataan sekarang para pelaku pembangunan cenderung untuk membangun sesuai dengan kehendak dan kepentingan sendiri, mengabaikan kepentingan umum yang lebih luas. Dengan tidak adanya sistem insentif dan disinsentif, kecenderungan tersebut kian merebak dari waktu ke waktu.

### E. Solusi untuk Mengatasi Kendala dalam Pelaksanaan Rencana Tata Ruang

Penataan ruang dan pengelolaan wilayah di Kabupaten Bone merupakan fenomena yang relatif baru, sehingga banyak ditemui ketimpangan-ketimpangan dan penyimpanannya dari rencana yang digariskan. Kedudukan rencana tata ruang terlihat lemah karena sering kali tidak didukung oleh perangkat peralatan dan perundangan yang mengikat.

Untuk itu perlu dicari issue pokok yang dapat diidentifikasi sehingga kendala yang muncul dalam pelaksanaan tata ruang dapat diatasi. Menurut Budiharjo (1996 : 72), untuk mengatasi masalah penataan ruang yang harus dilakukan adalah :

1. Para penentu kebijakan di tingkat daerah, baik Tingkat I maupun Tingkat II beserta segenap aparat yang terkait sedapat mungkin diberi kesempatan untuk mengikuti pelatihan atau penataran tentang perencanaan tata ruang dan pembangunan daerah, khususnya yang menyangkut mekanisme dan prosedur pengelolaan atau manajemen pembangunan.
2. Kalangan ilmuwan dan profesional dalam bidang penataan ruang dan pengelolaan wilayah disarankan agar selalu berupaya menyebarkan ilmu pengetahuannya kepada masyarakat luas, melalui forum-forum diskusi, seminar atau lokakarya, agar tercipta suasana yang kondusif untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.



3. Pihak swasta seyogyanya dilibatkan dalam proses dengan prinsip kemitraan, dilandasi tujuan mulia untuk meningkatkan kesejahteraan dan keamanan masyarakat.
4. Keterpaduan rencana maupun pelaksanaan pembangunan secara lintas sektoral dan antar daerah agar betul-betul dijalinm dengan menghilangkan ego-sektoral dan ego-daerah yang cenderung menghambat.
5. Pola pembangunan daerah dengan prinsip saling ketergantungan agar lebih digalakkan, supaya daerah-daerah yang pesat perkembangannya dapat ikut berkontribusi membantu mengangkat daerah yang terbentur dalam masalah dana untuk pembangunan.

Seharusnya upaya-upaya penyelesaian masalah penataan ruang seperti yang dikemukakan di atas dapat diterapkan dalam pelaksanaan rencana tata ruang di Kabupaten Bone. Melihat perkembangan penataan ruang di Kabupaten Bone dewasa ini, dapat dikatakan bahwa masalah penataan ruang masih menumpuk dan tindakan pemerintah untuk mengatasi kendala penataan ruang itu belum optimal.

Untuk mengatasi kendala penataan ruang di Kabupaten Bone, menurut Firman Batari Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Bone, bahwa langkah awal yang harus dilakukan adalah pendekatan kepada masyarakat, dengan adanya pendekatan maka diharapkan masyarakat akan memberikan dukungan dan partisipasinya dalam pelaksanaan pembangunan (Wawancara 4 Januari 2004). Pendapat senada disampaikan Muh. Dinar Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, bahwa masyarakat Bone itu berbudaya maka



perlu dilakukan pendekatan atau pembicaraan dari hati ke hati, meski pendekatan yang selama ini dilakukan bisa dikatakan sebagai pendekatan terselubung. Selain itu beliau menambahkan bahwa melibatkan masyarakat dalam penyusunan penataan ruang dan menghadirkan mereka dalam musyawarah pembangunan di daerah merupakan suatu solusi yang harus dilakukan agar pelaksanaan tata ruang berjalan lancar. (Wawancara 30 Desember 2003)

Solusi lain untuk mengatasi kendala penataan ruang disampaikan oleh Syarifuddin Kasubid Tata Ruang dan Tata Guna Tanah BAPPEDA Kab. Bone, bahwa salah satu cara untuk mengatasi kendala penataan ruang adalah dengan melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat tentang adanya rencana pelaksanaan penataan ruang dan pentingnya penataan ruang dalam pembangunan suatu daerah, sehingga ketika terjadi proyek pembangunan masyarakat akan memberikan dukungannya. (Wawancara 18 Januari 2004)

Jumaidin Kasi Penatagunaan Tanah Kabupaten Bone (Wawancara 15 Januari 2004) mengemukakan bahwa agar benturan pemerintah terhadap masalah dana dalam pembangunan dapat diatasi. Sebaiknya perencanaan penataan ruang disesuaikan dengan struktur Kota Watampone, sehingga yang perlu dilakukan adalah renovasi, pengembangan wilayah, dan perbaikan tatanan perkotaan. Karena bila dilakukan pemindahan fungsi dan bentuk tatanan baru secara menyeluruh, tentu saja dana pemerintah daerah tidak akan cukup.

Dengan berbagai solusi yang diungkapkan oleh para pejabat instansi yang terkait dengan masalah tata ruang dan tata guna, maka diharapkan kendala-

kendala yang muncul dapat diatasi dan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bone dapat berjalan sesuai dengan apa yang tertuang dalam revisi rencana tata ruang Kabupaten Bone 2000 – 2010.

Ditetapkannya Perda No. 14 Tahun 2002 tentang RTRW Kabupaten Bone 2000 – 2010 sebagai penjabaran dari UU No. 24 Tahun 1992 dalam penataan ruang di daerah, juga diharapkan akan segera dapat dibenahi segala kekacauan dalam perencanaan tata ruang maupun dalam pengelolaan wilayah di Kabupaten Bone .

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Penyusunan rencana penataan ruang kota di Kota Watampone belum sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone sebagaimana diatur dalam PERDA Kabupaten Dati II Bone No. 14 Tahun 2002 khususnya pasal 9, karena ternyata masyarakat tidak dilibatkan secara langsung dalam penyusunan penataan ruang tersebut.
2. Pelaksanaan penataan ruang yang belum optimal; rendahnya tingkat peranserta masyarakat dalam penataan ruang, kurangnya sosialisasi rencana tata ruang kota, dan tidak transparannya pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah, menunjukkan hak-hak rakyat selaku pemegang hak atas tanah di Kabupaten Bone kurang dilindungi.
3. Pelaksanaan pembangunan kota pada umumnya belum sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat. Hal ini karena adanya berbagai kendala dalam penataan ruang; kesulitan dalam mendapatkan informasi status kepemilikan tanah, kurangnya koordinasi antara berbagai instansi terkait, kurangnya pengawasan dalam pelaksanaan proyek pembangunan, keterbatasan dana, dan kurangnya perlindungan terhadap hak-hak rakyat selaku pemegang hak atas tanah.

4. Upaya-upaya penyelesaian masalah yang timbul dalam pelaksanaan penataan ruang yang diterapkan di Kabupaten Bone ; melakukan pendekatan kepada masyarakat, melaksanakan penyuluhan hukum terpadu, menyesuaikan perencanaan penataan ruang dan struktur Kota Watampone dan melakukan renovasi atau perbaikan tatanan perkotaan untuk mengatasi masalah keterbatasan dana.

## B. Saran

1. Dalam penyusunan rencana tata ruang yang akan ditetapkan menjadi peraturan daerah guna memberikan kepastian perlindungan hukum, hendaknya mengikutsertakan masyarakat, khususnya masyarakat yang tanahnya terkena penataan agar dapat memberikan saran, pendapat bahkan keberatan mengenai rencana tata ruang yang dimaksud.
2. Rancangan rencana tata ruang dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, hendaknya disosialisasikan kepada masyarakat baik sebelum maupun setelah ditetapkan menjadi peraturan daerah.
3. Sebelum proyek dilaksanakan sebaiknya diadakan musyawarah secara terbuka dan memberikat penggantian yang layak kepada masyarakat yang tanahnya terkena penataan agar tidak terjadi perebutan ruang antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah.

4. Dalam pelaksanaan pembangunan diharapkan pemerintah Kabupaten Bone beserta seluruh masyarakat menjadikan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone yang telah ditetapkan oleh Pemda dan DPRD sebagai acuan.
5. Untuk menghindari berbagai permasalahan dalam penataan hendaknya instansi yang ada benar-benar menerapkan dan menegakkan instrumen pengawasan, disertai dengan adanya kerja sama yang baik antara pemerintah, swasta dan masyarakat.
6. Sebaiknya dikenakan teguran, paksaan, ataupun sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap rencana tata ruang yang ada baik oleh instansi pelaksana maupun masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2002. *Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Bone No. 1-14 Tahun 2002*. Bagian Hukum SETDA Kabupaten Bone, Watampone.
- Amien, S. 2003. *Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang*.  
<http://www.bktrn.bappenas.go.id>
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. 2000. *Laporan Antara II (Draft Rencana) Revisi RTRW Kabupaten Bone 2000 – 2010*. Pemerintah Kabupaten Bone, Watampone.
- Badan Pengelola Perkotaan. 1991. *Rencana Umum Tata Ruang Kota Kabupaten Bone*. Pemerintah Kabupaten Bone, Watampone.
- Badan Pusat Statistik. 2002. *Kabupaten Bone dalam Angka 2002*. Areso Makassar, Watampone.
- Budihardjo, E. 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Alumni, Bandung.
- Hammar, R. 2001. *Penataan Ruang Kota dan Implikasinya Terhadap Perlindungan Hak-hak Rakyat Atas Tanah di Kota Manokwari*. Tesis Program Pascasarjana – Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Harsono, B. 1999. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I*. Djambatan, Jakarta.
- Huseng, R. 2002. *Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang Daerah, dalam Jurnal Meritokrasi Volume 1 Nomor 2 Desember 2002 – April 2003*. Hasanuddin University Press, Makassar.
- Kantor Menteri Negara Agraria / BPN dan STPN. 1997. *Seminar Nasional Studi Kebijakan Tata Ruang dan Pertanahan*. 7 – 8 Maret 1997. Yogyakarta.
- Najemah. 1989. *Hubungan Tata Guna Tanah dalam RUTR di Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang*. Skripsi, Fakultas Hukum-Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Perlindungan, A.P. 1993. *Komentar Atas UU Penataan Ruang (UU. No. 24 Tahun 1992)*. Mandar Maju, Jakarta.

pp Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, No. 69 Tahun 1996. <http://www.bktrn.bappenas.go.id.2003>.

Rustan, 2001. *Konsolidasi Tanah Perkotaan dan Implikasinya Terhadap Perlindungan Hak-hak Atas Tanah di Kota Barru*. Tesis Program Pascasarjana, Universitas Hasanuddin, makassar

Saiindeho, J. 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika, Jakarta.

Sitorus dan Noadyawati. 1995. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*. Dasamedia Utama, Jakarta.