

TESIS

**PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN PADA KAWASAN
RESAPAN AIR DI KABUPATEN MERAUKE**

***CONTROL OF HOUSING DEVELOPMENT IN WATER CATCHMENT
AREAS IN MERAUKE DISTRICTS***



Oleh :

Zegovia Parera
B012181089

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN PADA KAWASAN
RESAPAN AIR DI KABUPATEN MERAUKE**

***CONTROL OF HOUSING DEVELOPMENT IN WATER CATCHMENT
AREAS IN MERAUKE DISTRICTS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

Zegovia Parera
B012181089

Kepada :

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

**PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN PADA KAWASAN
RESAPAN AIR DI KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh:

ZEGOVIA PARERA
B012181089

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada Tanggal 22 September 2020

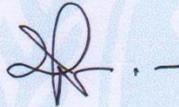
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

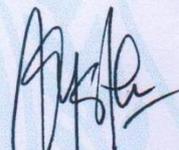
Komisi Penasehat

Ketua

Sekretaris



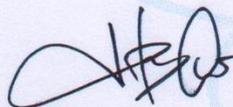
Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH
NIP. 19630419 198903 1 003



Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



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



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

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Zegovia Parera

N I M : B012181089

Program Studi : Magister Ilmu Hukum Keperdataan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN PADA KAWASAN RESAPAN AIR DI KABUPATEN MERAUKE** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

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

Makassar, 22 September 2020

Yang membuat pernyataan,



Zegovia Parera
B012181089

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Tuhan Yesus dan Bunda Maria Yang Maha Pengasih dan Penyayang karena hanya dengan pertolongan dan penyertaanNya sehingga penulis memperoleh hikmat serta kemampuan untuk dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini yang berjudul **“Pengendalian Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air Di Kabupaten Merauke”**, dalam penelitian tesis ini, penulis menyadari terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Melalui tulisan ini, penulis menyampaikan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya untuk semua pihak yang telah berperan penting dalam penyelesaian tesis ini. Khususnya kepada kedua orang tua penulis, Papa tercinta, **Etwin Johanis Parera S.H** yang telah mendidik, memberikan motivasi, semangat, dorongan serta doa kepada penulis untuk terus belajar dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Dan Mama tercinta **Lientje Henderdjeta Noya-Parera** yang tak kenal lelah untuk terus memberikan motivasi dan support serta doa yang tulus bagi keberhasilan penulis selama menjalani masa studi. Terimakasih atas kasih sayang, kesabaran, pengorbanan, didikan, kepercayaan, dan segala hal yang telah Papa dan Mama berikan, yang sampai kapanpun penulis tidak dapat membalasnya. Ucapan terimakasih tak lupa penulis

haturkan untuk Kakak penulis, Kakak **Gizela Imelia Parera, S.E.** Kepada Anak-anak penulis **Marvelos Manuel Parera** dan **Margareth Veronica Supit** yang selalu mendoakan, mensupport, dan merindukan penulis. Serta Keluarga besar **Pareira-Noya**, Om dan Tante, Ponakan, serta saudara-saudari lainnya yang banyak mambantu penulis dalam menyelesaikan studi pada Program Magister Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Ucapan terimakasih yang sangat tulus dan mendalam, penulis sampaikan kepada Bapak **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pembimbing Utama penulis dan Ibu **Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.**, selaku Pembimbing Pendamping, dengan segala ketulusan, kesabaran dan keikhlasan yang tidak mengenal waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, serta kecermatan dalam memberikan petunjuk-petunjuk perihal prinsip penulisan karya ilmiah kepada penulis sehingga penulisan tesis ini dapat dirampungkan.

Ucapan terimakasih yang sangat tulus dan mendalam juga penulis sampaikan kepada Bapak Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, Bapak **Prof. Dr. Andi. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si.**, Ibu **Prof. Dr. Andi Suryaman Mustari Pide, S.H., M.Hum.**, selaku Komisi Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk hadir dan memberikan masukan serta nasehat demi kesempurnaan tesis ini.

Dalam penulisan Tesis ini tidak sedikit kendala-kendala yang penulis hadapi, namun berkat bantuan serta dukungan moril dari berbagai

pihak, maka penulisan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Untuk itu melalui tulisan ini patutlah kiranya penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya disertai penghormatan yang tinggi kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar atas jasanya dalam penyelenggaraan lembaga pendidikan.
2. Bapak **Prof. Dr. Philipus Betaubun, S.T., M.T** selaku Rektor Universitas Musamus Merauke yang telah memberikan ijin dan kesempatan untuk mengikuti pendidikan pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
3. Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak **Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar beserta segenap pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar atas berbagai bantuan selama penulis menjalani masa perkuliahan.
5. Para Guru Besar dan dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membagi ilmunya kepada penulis selama belajar di Pascasarjana Universitas Hassanuddin Makassar.
6. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terkhusus Staf Program Studi Ilmu Hukum **Pak Rijal**,

Ibu Rahma, Pak Aksa dan Pak Puding yang telah banyak membantu selama masa perkuliahan.

7. Bapak Singgih selaku Kepala Seksi Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Merauke, Bapak Yanuarius Katmok, ST, MT., selaku Plh. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Merauke, Bapak Laurensius Waimu, S.Sos., selaku Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Merauke, Bapak A. Victor Kaisiepo, SH., M.K.n selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Merauke yang telah menerima dan bersedia membantu penulis saat melakukan penelitian..
8. Teman-teman Jurusan Keperdataan Angkatan 2018 Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar (Kelas Senin-Kamis) yang telah membantu penulis dari awal masuk sebagai mahasiswa baru sampai pada saat menyelesaikan studi Magister.
9. Sahabat dan Saudaraku Seperjuangan Kelas Hukum Agraria Angkatan 2018, **Nisrina Atikah Hasdar, S.H., Cut Hardiyanti Pangerang, S.H., Nurul Khasanah Dahlan, S.H., Sri Rahayu Muh. Saleh, S.H., Muh. Alfa Fatansyah, S.H., Herry. H. F. Motte, S.H., dan Rijal Adelansyah, S.H.,** yang telah menjadi bagian dari keluarga penulis selama perkuliahan. Kalian selalu menjadi inspirasi untuk terus belajar.

10. Teman-teman dari Universitas Musamus Merauke untuk tugas belajar di Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar Angkatan 2018, khususnya **Salvadoris Pietter, S.H.**, dan **Fransiskus Samderubun, S.H.**, yang telah banyak membantu penulis selama menyelesaikan studi.
11. **Samuel Victor** yang selalu mendoakan, memberikan motivasi, dukungan, semangat serta waktu yang menjadi arti dalam hidup.
12. Serta kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan satu-persatu, baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu dan mendoakan serta memberikan dorongan dalam penyelesaian studi, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Ilmu Hukum Agraria serta berguna bagi masyarakat yang bernilai Keadilan.

Makassar, 22 September 2020

Penulis,

Zegovia Parera

ABSTRAK

Zegovia Parera, Pengendalian Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air Di Kabupaten Merauke. (Dibimbing oleh Abrar Saleng dan Sri Susyanti Nur).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) Terjadinya alih fungsi kawasan resapan air menjadi kawasan perumahan, (2) Implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan.

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Merauke Provinsi Papua. Data-data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Terjadinya alih fungsi kawasan resapan air menjadi kawasan perumahan karena Pengaturan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke yang Mengacu Pada Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke Tahun 2010-2030, tidak mengatur secara rinci pembagian Zonasi Kawasan Perumahan dan Pemukiman serta Kawasan Zonasi Resapan Air, Namun di dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2016 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Bagian Wilayah Perkotaan Merauke Tahun 2017-2037 diatur Zonasi Kawasan Perumahan dan Pemukiman serta Kawasan Zonasi Resapan Air. Kedua aturan ini tidak sinkron yang menyebabkan ketidaksesuaian prosedur penerbitan izin lokasi. (2) Implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan berakibat pada status hak atas tanah, khususnya bagi masyarakat yang telah memiliki sertifikat, dan sertifikat induk yang dimiliki perusahaan masih menjadi jaminan di bank. Akibat hukum terhadap bangunan perumahan yang telah dibangun untuk kondisi saat ini tidak ada pembongkaran, dan implikasi hukum terhadap perusahaan, telah terjadi pelarangan pembangunan karena izin lokasi masih sementara dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Merauke.

Kata Kunci : Perumahan; Kawasan Resapan Air

ABSTRACT

Zegovia Parera, *Control of Housing Development in Water Catchment Areas in Merauke Districts*. (Supervised by Abrar Saleng and Sri Susyanti Nur).

This study aimed to determine (1) The occurrence of a change in the function of a water catchment area into a residential area, (2) The legal implications of the transfer in the function of a water catchment area into a residential area.

This research was empirical legal research. This research was conducted in Merauke Districts, Papua Province. The data obtained, both primary and secondary data, were analyzed qualitatively.

The results of this study indicate that (1) The change in the function of water catchment areas to become a residential area is due to the Regulations on the Merauke Regency Spatial Planning Referring to Regional Regulation No. 14 of 2011 concerning the Merauke Regency Spatial Plan for 2010-2030, does not regulate in detail the division of Zoning for Housing and Settlements and Water Catchment Zoning Areas, however, in Regional Regulation No. 10 of 2016 concerning Detailed Spatial Plans and Zoning Regulations for the Merauke Urban Area for 2017-2037, the Zoning of Housing and Settlements and Water Infiltration Zoning Areas is regulated. These two rules are out of sync which results in inconsistencies in the procedure for issuing location permits. (2) The legal implication for the change of function of water catchment areas that become residential areas will result in the status of land rights, especially for communities who already have certificates, and the master certificate held by the company still becoming collateral at the bank. The legal consequences for residential buildings that have been built for the current condition are no demolition, and legal implications for the company, there has been a ban on construction because location permits are still being discussed at the Merauke Regional House of Representative.

Keywords: Housing; Water Catchment Area

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Tujuan Penelitian.....	16
D. Kegunaan Penelitian.....	17
E. Orisinalitas Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penataan Ruang.....	21
B. Penatagunaan Tanah dan Penatagunaan Lahan.....	45
C. Hak Atas Tanah.....	57
D. Perumahan dan Permukiman.....	63
E. Izin Lokasi Perumahan.....	84
F. Sanksi Pelanggaran Penataan Ruang.....	91
G. Kawasan Resapan Air.....	99
H. Landasan Teori.....	102
I. Kerangka Pikir.....	114
J. Definisi Operasional.....	116
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian.....	118
B. Lokasi Penelitian.....	118
C. Populasi dan Sampel.....	119
D. Jenis dan Sumber Data.....	120
E. Teknik Pengumpulan Data.....	121
F. Teknik Analisis Data.....	122
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Alih Fungsi Kawasan Resapan Air Untuk Menjadi Kawasan Perumahan.....	123
1. Demografi Lokasi Penelitian.....	123
2. Perolehan Izin Lokasi Untuk Pembangunan Perumahan.....	126

3. Konsistensi Pelaksanaan Peraturan.....	147
B. Implikasi Hukum Terhadap Alih Fungsi Kawasan Resapan Air Yang Menjadi Kawasan Perumahan.....	159
1. Status Hak Atas Tanah Perumahan.....	159
2. Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat Yang Telah Memiliki Sertifikat.....	168
3. Dampak Lingkungan Perumahan Yang Berada Di Kawasan Resapan Air.....	171
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	204
B. Saran.....	205
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Data Perumahan.....	130
Tabel 4.2 Presentase Kebutuhan Masyarakat.....	145
Table 4.3 Diagram Presentase Kebutuhan Masyarakat.....	146
Tabel 4.4 Data Kepemilikan Sertifikat.....	163
Tabel 4.5 Hasil Kuisisioner.....	175
Tabel 4.6 Matriks Perundang-undangan.....	179
Tabel 4.7 Matriks Peraturan Daerah.....	184
Tabel 4.8 Matriks Kesesuaian Undang-Undang.....	186
Tabel 4.9 Cara Perhitungan Backlog.....	190

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

Tanah adalah salah satu unsur lingkungan hidup yang sangat penting bagi hidup dan kehidupan manusia, baik sebagai habitat (tempat berlangsungnya kehidupan) maupun sumber mata pencarian. Dibandingkan dengan ruang laut, udara, dan di dalam bumi sebagai unsur ruang lainnya, unsur tanah dalam pengertian yang umum mempunyai peran yang lebih penting dalam, dan bagi kehidupan manusia.

Semua orang dalam berbagai lapisan dan kelompok masyarakat berkepentingan langsung atas pemanfaatan tanah. Itulah sebabnya masalah tanah selalu bersifat multiaspek dan multikompleks, sehingga memerlukan pengaturan dan penataan yang baik dan mendasar

guna mengeliminasi, setidaknya meminimalisasi konflik berkaitan dengan tanah.¹

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain. Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan.

Di dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945) terkandung salah satu tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia ialah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum dilaksanakan pembangunan nasional, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.

Pasal 28H ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa : “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan.” Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam pembentukan watak dan

¹ A. M. Yunus Wahid. *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2016, hal. 199.

kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk diperlukan penanganan dengan perencanaan yang saksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat.²

Setiap manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun perdesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun demikian, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian.

² C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Pemukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 4.

Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat mampu bertempat tinggal. Namun didalam pembangunan perumahan diperlukan peraturan perundang-perundangan yang menjadi dasar hukum, kebijakan, arahan, dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan menjadi dasar hukum dalam penyelesaian masalah, kasus dan sengketa dibidang perumahan. Pembangunan perumahan oleh siapa saja harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan masalah, sengketa dan kerugian.

Tanah dipergunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia yang dikuasai secara langsung oleh Negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat".

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut mengandung amanat yang mendasar yaitu pemanfaatan dan penggunaan tanah harus mendatangkan kemakmuran serta kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar itu dibutuhkan suatu produk turunan Pasal 33 UUD 1945 yang berorientasi pada perwujudan tujuan NKRI, yaitu kesejahteraan. Undang -Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria memberikan kepastian hukum, jaminan, dan perlindungan hukum bagi setiap warga Negara dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan Negara sebagai pihak yang berwenang dalam penguasaan bumi, air dan kekayaan alam untuk digunakan bagi kesejahteraan rakyat. Hak menguasai Negara disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (UUPA) bahwa Negara diberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya. Cara yang dilakukan oleh Negara untuk meningkatkan kemakmuran rakyat yaitu dengan adanya pembangunan. Salah satu cara yang digunakan dalam program pembangunan dengan memanfaatkan tanah untuk pemukiman, industri, pertanian, prasarana, sosial - budaya, pertahanan keamanan dan perekonomian. Pemanfaatan tanah tersebut harus memperhatikan fungsi sosial tanah serta tidak merugikan bagi kepentingan umum.

Tanah yang dimiliki seseorang tersebut bersifat terbatas, karena selalu dibatasi dengan hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas. Melihat sifat tanah sebagai sumber daya alam yang

³ H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III dan IV*, Cetakan Pertama, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, hal.13

terbatas, maka pemanfaatannya harus memperhatikan kelestarian fungsinya dan daya dukungnya sehingga dapat dijamin keberlanjutannya.⁴

Proses pemanfaatan tanah yang digunakan untuk pembangunan tidak terlepas dari berbagai permasalahan tanah. Hal ini muncul karena meningkatnya jumlah penduduk yang tidak seimbang dengan adanya ketersediaan tanah. Pemerintah melakukan berbagai upaya, guna menyelesaikan permasalahan tanah tersebut. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah salah satunya dengan dibuatnya kebijakan mengenai penatagunaan tanah yang bertujuan untuk memecahkan masalah yang berkenaan dengan tersediaanya tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan memperkecil kemungkinan terjadinya konflik antara penggunaan tanah yang sama.⁵

Jika dikaitkan dengan penatagunaan tanah dalam suatu wilayah, maka akan terjadi semakin meningkatnya jumlah penduduk akan memberi dampak pada makin meningkatnya kebutuhan tanah. Hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya perubahan fungsi tanah (alih fungsi tanah).⁶

Peningkatan jumlah penduduk kawasan perkotaan mengakibatkan peningkatan kebutuhan masyarakat terutama untuk kebutuhan dasar seperti permukiman serta infrastruktur dasar. Pemanfaatan ruang cenderung mengakibatkan bertambahnya luas

⁴ Maria S.W Sumardjono, *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008, hal. 75.

⁵ *ibid.*, hal. 220.

⁶ *ibid.*, hal.. 38.

kawasan terbangun pada suatu wilayah. Bertambahnya luas kawasan terbangun tentunya berakibat pada bertambahnya beban terhadap daya dukung lingkungan perkotaan. Dalam konteks perkotaan, pengembangan kawasan resapan air merupakan salah satu upaya yang penting untuk dilakukan dalam rangka menjaga keseimbangan siklus hidrologi agar tidak terganggu dan menimbulkan dampak buruk bagi kehidupan masyarakat. Kawasan resapan air berperan penting dalam menjaga lingkungan perkotaan karena menjaga kestabilan siklus air. Namun, banyak daerah resapan air yang mengalami alih fungsi menjadi permukiman dan perdagangan/jasa mengakibatkan berkurangnya luas pada kawasan resapan air itu sendiri.

Tanah memegang perananan penting dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Meningkatnya pertumbuhan penduduk dengan sendirinya kebutuhan tanah akan bertambah, baik untuk pemukiman maupun kegiatan perkotaan lainnya. Tanah merupakan sumberdaya alam bersifat terbatas, sedangkan kebutuhan manusia terus meningkat sehingga ketersediaan tanah menjadi langka dan menjadi komoditas ekonomi yang mahal.

Kabupaten Merauke merupakan salah satu dari 29 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Papua terletak dibagian selatan yang memiliki wilayah terluas diantara kabupaten/kota di Provinsi Papua. Secara geografis letak Kabupaten Merauke berada antara 1370 - 1410 BT dan 50 00'9 00' LS. Kabupaten Merauke terletak paling timur

wilayah nusantara dengan batas-batas sebagai berikut : Sebelah Utara dengan Kabupaten Boven Digoel dan Kabupaten Mappi, Sebelah Timur dengan Negara Papua New Guinea, Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Arafura, Barat berbatasan dengan Laut Arafura.

Keadaan Topografi Kabupaten Merauke umumnya datar dan berawa disepanjang pantai dengan kemiringan 0-3% dan kearah utara yakni mulai dari Distrik Tanah Miring, Jagebob, Elikobel, Muting dan Ulilin keadaan Topografinya bergelombang dengan kemiringan 0-8%. Kondisi Geografis Kabupaten Merauke yang relatif masih alami, merupakan tantangan serta peluang pengembangan bagi Kabupaten Merauke yang masih menyimpan banyak potensi ekonomi untuk menunjang pembangunan.

Kabupaten Merauke terlihat disebagian besar daerah merupakan areal dataran yang berada pada ketinggian antara 0–60 mdpl diatas permukaan laut. Wilayah yang benar-benar datar tersebut berada sebagian besar pada daerah selatan dan tengah. Daerah tersebut merupakan sentra penduduk yang memulai usaha pemanfaatan lahan untuk kegiatan budidaya dan konsentrasi pemukiman penduduk.

Bagi orang Papua, tanah adalah 'mama'. Kata "mama" memiliki makna yang sangat mendalam. Siapa saja pasti tahu, mengerti dan memahami bahkan merasakan apa yang dimaksudkan oleh orang Papua

dari ungkapan itu, karena semua manusia pasti memiliki mama atau ibu.⁷ Penghargaan semua manusia terhadap mama, kurang lebih sama dengan penghargaan yang diberikan orang Papua terhadap tanah yang dianugrahi oleh Tuhan sebagai tempat mereka hidup, selama berabat-abat. Atas dasar ungkapan bahwa tanah adalah 'mama' maka, bila orang Papua mempertahankan tanahnya mati-matian, itu bisa dipahami bahwa dia sedang mempertahankan tali hubungannya dengan mamanya. Atau jika akses orang Papua terhadap tanahnya terputuskan, itu berarti akses mereka untuk hidup juga turut terputuskan. Dan sebaliknya, jika tanah orang Papua dijual itu berarti mamanya telah dijual, hidup dan harga dirinya turut dijual. Kata "mama" tentu tidak bisa dipahami secara harafiah, namun ungkapan ini menunjukkan bentuk penghargaan sangat tinggi terhadap tanah.

Tanah merupakan komponen vital bagi siapa saja, demikian juga bagi orang Papua. Tanah sebagai tempat dimana manusia dilahirkan, tempat bermain dimasa kecil, tempat membangun rumah, bercocok tanam, memelihara ternak, berburu, mencari ikan, tempat dimana terdapat dusun saguh dan hutan tempat meramu, juga tempat menguburkan (menyimpan atau membakar) jenazah. Ikatan orang Papua dengan tanahnya pun termanifes dalam bentuk yang bernuansa mistis atau supranatural. Misalnya: mungkin tak asing ditelinga kita, ketika orang

⁷ Wawancara wartawan Jubi Carol Ayomi dengan dosen antropolog Universitas Cenderawasih (Uncen) Dr.J.R. Mansoben. MA tentang Ffilosofi tanah dan kearifan budaya orang Papua. <https://tabloidjubi.wordpress.com/2007/08/20/tanah-adalah-kehidupan-dan-identitas-orang-papua/>

Papua melakukan sebuah upacara yang dipandang sakral, lalu diikuti dengan berikrar (sumpah) dengan memakan secuil tanah yang sudah dikhususkan; atau ketika kita melihat, seorang Papua melumuri tubuhnya dengan sejenis tanah sebagai simbol perkabungan, dan berbagai contoh lainnya. Oleh sebab itu orang Papua akan tetap mempertahankan tanahnya dalam keadaan apapun sebagai bentuk dari penghormatan kepada leluhur dan menjaga kehidupan mereka bagi anak dan cucu mereka kelak.

Secara khusus, pengembangan kawasan Papua dan Papua Barat merupakan bagian dari lima program prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2019. Untuk kebijakan 5 Prioritas Nasional terdiri dari 1) Pembangunan manusia melalui pengurangan kemiskinan dan peningkatan pelayanan dasar. 2) Pengurangan kesenjangan antarwilayah melalui penguatan konektivitas dan kemaritiman. 3) Penguatan nilai tambah ekonomi dan penciptaan lapangan kerja melalui pertanian, industri, pariwisata, dan jasa produktif lainnya. 4) Pemantapan ketahanan energi pangan, dan sumber daya air. 5) Stabilitas keamanan nasional dan kesuksesan pemilu.⁸ Lima program prioritas tersebut, merupakan upaya mengatasi masalah beberapa isu strategis dalam aspek pengurangan kesenjangan antarwilayah melalui penguatan konektivitas dan

⁸ Siaran Pers Kepala Bappenas: Dalam Rkp 2019 Percepatan Pembangunan Papua Dan Papua Barat Termasuk Program Prioritas. https://www.bappenas.go.id/files/5315/3309/2483/Siaran_Perskepala_Bappenas_Dalam_Rkp_2019_Percepatan_Pembangunan_Papua_Dan_Papua_Barat_Termasuk_Program_Prioritas.Pdf

kemaritiman seperti belum meratanya pembangunan konektivitas dan jaringan logistik nasional dalam menunjang sektor unggulan.

Pertumbuhan bisnis dan ekonomi inilah yang menjadi salah satu factor semakin banyak bank berlomba menawarkan layanan yang terbaik bagi para nasabahnya. Dengan memiliki banyak pilihan untuk memiliki rumah dengan mengambil KPR yang di tawarkan kepada Perusahaan pengembang perumahan atau Developer.

Beberapa fenomena dan fakta yang terjadi membuat Peningkatan harga tanah di Kabupaten Merauke semakin tinggi. Seperti yang kita ketahui bersama, semakin strategis lokasi tanah maka semakin tinggi pula harga jualnya. Peningkatan harga tanah memang mengacu pada pemahaman tersebut. Lokasi tanah strategis amat ditentukan oleh pertimbangan ekonomis.

Jika diteliti lebih jauh lagi, apabila sebidang tanah yang hendak dibeli atau dimiliki berada di pusat kota, dekat dari pusat pemerintahan, dan pusat bisnis. Belum lagi apabila kualitas lingkungan fisik dan lingkungan sosialnya mendukung. Seperti tersedianya fasilitas umum dan utilitas umum. Otomatis tanah yang lokasinya berdekatan dengan jalan lingkungan tertata berdasar blok plan, saluran drainase, jaringan listrik, jaringan PDAM, juga taman lingkungan, dan lainnya membuat harga tanahnya makin istimewa. Apalagi jika fasilitas tersebut berada di tanah yang ada di kawasan perumahan. Dengan sendirinya, fasilitas standar dan penunjang tersebut membuat nilai ekonomisnya semakin tinggi.

Hanya saja, masalah tanah di kawasan perkotaan berubah menjadi komoditas pasar yang semakin sulit dikendalikan. Sementara saat ini belum ada strategi dan program yang efektif untuk mengembalikan kebijakan tanah untuk perumahan rakyat.

Padahal di Negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan melaksanakan demokrasi yang berkeadilan social, pemanfaatan tanah untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non* (syarat mutlak). Oleh Karena itu, diperlukan pengaturan penatagunaan tanah, dimana pengaturan penatagunaan tanah tersebut ditujukan untuk menyediakan tanah bagi semua golongan masyarakat dan menjaga agar manfaat pengembangan dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Di dalam konteks inilah diperlukan bank tanah sebagai salah satu instrument yang harus dimainkan pemerintah.⁹

Jika dilihat dari hal diatas, kawasan-kawasan yang strategis ini berada tepat diatas zonasi kawasan resapan air yang digunakan sebagai tempat pembangunan perumahan. Zonasi kawasan resapan air di Kabupaten Merauke telah terjadi alih fungsi tanah, seperti yang telah ditetapkan oleh Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi Papua, Pokja Kabupaten Merauke dan Instansi teknis dari Pemda Kabupaten

⁹ Kegiatan Bank Tanah Sebagai Bentuk Penyediaan Tanah Untuk Permukiman Rakyat Land Bank Activity As Land Supply Form For People's Settelement Herni Amir, Aminuddin Salle, Sri Susyanti Nur Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Analisis, Juni 2014, Vol.3 No.1 : 29 – 36. Diakses Tanggal 3 Agustus 2020.

Merauke Luas Kawasan resapan Air Kabupaten Merauke 847,331.72 (Ha).¹⁰

Kabupaten Merauke secara geografis berada di bawah permukaan air laut, yang mana bisa terkena dampak utama banjir, hal ini karena pesatnya pembangunan di Kabupaten Merauke, dulunya masih banyak rawa namun sekarang sudah beralih fungsi ke pembangunan perumahan dan sarana lainnya sehingga tempat resapan air sudah minim¹¹. Dibandingkan 10 tahun silam, kabupaten Merauke saat ini menjadi salah satu daerah yang sedang berkembang dengan jumlah penduduk yang semakin padat sehingga terdapat beberapa daerah resapan yang sudah menjadi pembangunan permukiman masyarakat dan tempat usaha¹².

Hal ini menyebabkan banjir yang menggenangi hampir seluruh wilayah kota, dampak dari hal ini karena adanya penggunaan tanah untuk pemukiman, dan permukiman tersebut dibangun di atas lahan yang sebenarnya diperuntukkan sebagai daerah resapan air. Lahan yang telah difungsikan sebagai kawasan daerah resapan air, dan rawa yang menjadi lokasi penyimpanan sementara air laut yang pasang untuk mencegah banjir di daerah sekitarnya telah ada perumahan yang berdiri di atas lahan yang tak sesuai dengan peruntukannya.

¹⁰Luas Kawasan Lindung berdasarkan RTRW dan Tutupan Lahannya Provinsi/Kabupaten/Kota Papua/ Kabupaten Merauke. Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi Papua, Pokja Kabupaten Merauke.

¹¹ Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Merauke

¹² Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Merauke

Berdasarkan Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa, Kawasan Lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Pada penjelasan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Kawasan lindung dapat diterapkan untuk mengatasi dan mengantisipasi ancaman kerusakan lingkungan saat ini dan pada masa yang akan datang akibat kurangnya kemampuan perlindungan wilayah yang ada. Penetapan suatu kawasan berfungsi lindung wajib memperhatikan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) yang ada sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan di bidang pertanahan. Pasal 52 Ayat (1) Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya pada huruf (c) adalah kawasan resapan air.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Konservasi Tanah Dan Air, memberi penjelasan bahwa Konservasi Tanah dan Air adalah upaya perlindungan, pemulihan, peningkatan, dan pemeliharaan Fungsi Tanah pada Lahan sesuai dengan kemampuan dan peruntukan Lahan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan kehidupan yang lestari. Pada Pasal 10, Perencanaan Konservasi Tanah dan Air harus memperhatikan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perlindungan terhadap kawasan resapan air dilakukan untuk memberikan ruang yang cukup bagi peresapan air hujan pada daerah tertentu untuk keperluan penyediaan kebutuhan air tanah dan penanggulangan banjir, baik untuk kawasan bawahannya maupun kawasan yang bersangkutan. Hal ini dilakukan agar supaya kawasan resapan air yang ada tetap terjaga keberadaan dan fungsinya, serta mencegah terjadinya banjir yang timbul karena berkurangnya kawasan untuk peresapan air hujan.

Berdasarkan peraturan-peraturan diatas, untuk membangun perumahan diatas kawasan resapan air yang merupakan kawasan lindung adalah suatu hal yang dilarang di dalam undang-undang, tetapi yang terjadi di Kabupaten Merauke saat ini, telah terjadi pembangunan perumahan di atas kawasan resapan air. Dan hal ini dilakukan oleh Developer Perumahan karena ada proses pemberian izin lokasi dan izin mendirikan bangunan oleh pemerintah daerah dengan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Merauke Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke Tahun 2010-2030, namun tidak memperhatikan lebih seksama mengenai pembagian zonasi kawasan Resapan Air dengan kawasan yang peruntukannya untuk Perumahan dan Permukiman di dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Bagian Wilayah Perkotaan Merauke Tahun 2017-2037.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap alih fungsi tanah yang diberi judul “Pengendalian Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air Di Kabupaten Merauke”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yakni :

1. Mengapa terjadi alih fungsi kawasan resapan air untuk menjadi kawasan perumahan ?
2. Bagaimanakah implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan ?

C. Tujuan Penelitian :

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk memperjelas dan menganalisis terjadinya alih fungsi kawasan resapan air untuk menjadi kawasan perumahan.
2. Untuk mengkoordinasikan implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Untuk menambah pengetahuan dan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum perdata dan hukum agraria dimana untuk memperkuat dasar yuridis tentang permasalahan Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air dan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya serta dapat dijadikan *referensi* bagi penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

- 1) Untuk memberikan informasi kepada masyarakat terutama berkaitan dengan permasalahan Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air.
- 2) Dapat memberikan masukan kepada pihak-pihak lain yang setia memperhatikan tentang pertanahan Indonesia. Disamping itu diharapkan penulis dapat memberikan alternatif dan sumbangan pemikiran secara yuridis terhadap pemanfaatan tanah-tanah dalam kegiatan pembangunan di daerah maupun kegiatan pembangunan nasional.
- 3) Untuk dapat dimanfaatkan bagi pihak-pihak yang membutuhkan pokok bahasan yang dikaji, dengan disertai pertanggungjawaban secara ilmiah.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Tesis. Dampak Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Terhadap Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar oleh Ketut Sugiarta. Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 2008. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (i), secara normatif kebijakan Pemerintah Kota Denpasar dalam penatagunaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman diwujudkan melalui pembentukan produk hukum daerah di bidang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar, Ijin Kapling, dan Ijin Mendirikan Bangunan yang pada hakikatnya mengizinkan pembangunan perumahan dan permukiman pada kawasan budidaya. (ii), dampak kebijakan penatagunaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman terhadap Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar adalah terjadinya berbagai pelanggaran ketentuan tata ruang wilayah Kota Denpasar di bidang fungsi lahan, ijin kapling, maupun ijin mendirikan bangunan, sebagai akibat kelemahan pada norma produk hukum Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar, kelemahan aparat Pemerintah dalam melakukan pengawasan atau penindakan serta kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat untuk mentaati ketentuan Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar. (iii), dalam mengatasi dampak negatif kebijakan penatagunaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman, Pemerintah Kota Denpasar

mengembangkan kebijakan yang melarang pengembang membangun perumahan di lahan produktif, meningkatkan pengawasan oleh Dinas Tata Kota dan Bangunan Kota Denpasar dan instansi terkait lainnya, membentuk tim pengawasan dan penertiban terpadu serta Tim Penegakan Peraturan Daerah Kota Denpasar untuk melakukan penertiban atas pelanggaran terhadap produk hukum daerah termasuk dalam kaitannya dengan pembangunan perumahan dan permukiman.

2. Tesis. Pemanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar oleh Fatmasari. Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. 2013. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah untuk kawasan permukiman di Kota Makassar belum sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar, hal ini dikarenakan belum disahkannya RDTR yang akan mengatur secara rinci atau detail 13 kawasan di Kota Makassar, sehingga DTRB dalam memberikan IMB dan izin prinsip tidak berdasarkan suatu pedoman yang jelas atau rinci, faktor lain adalah lemahnya koordinasi kelembagaan antar aparat Pemerintah Kota, lemahnya pengawasan yang mengakibatkan tidak terjaringnya semua pelanggaran pemanfaatan tata ruang serta kurangnya pemahaman dan peran serta masyarakat terhadap pemanfaatan tata ruang Kota Makassar.

Penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sesuai dengan pengaturan tata ruang Kota Makassar hanya sebatas sanksi administratif belum pernah ditindak lanjuti dengan penerapan sanksi perdata dan sanksi pidana.

Berdasarkan kedua judul dan hasil penelitian yang diajukan tersebut diatas, ternyata terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini, oleh karena penelitian ini terfokus pada (i) terjadinya alih fungsi kawasan resapan air untuk menjadi kawasan perumahan, (ii) implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan. Penulisan literature belum menemukan ada yang pernah melakukan penelitian ini sehingga dapat dipertanggung jawabkan orisinalitas penelitiannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penataan Ruang

1. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”.¹³ Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.¹⁴ Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.¹⁵

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹⁶ Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan

¹³ D.A Tisnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf. *Pranata Pembangunan*. Bandung: Universitas Parahiayang 1997. hlm. 6.

¹⁴ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹⁵ Ibid Pasal 1 Angka 3.

¹⁶ Ibid Pasal 1 Angka 5.

fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).¹⁷

2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Menurut Herman Hermit¹⁸ “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:¹⁹

1) Keterpaduan

Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara

¹⁷ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk, 2013. *Hukum Penataan Ruang*. Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undang Fakultas Hukum Universitas Lampung. 2013. hal. 33.

¹⁸ Herman Hermit, Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang. Bandung : Mandar Maju. 2008. hal. 68.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Op.,Cit. Pasal 2.

struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3) Keberlanjutan.

Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.

Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5) Keterbukaan.

Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6) Kebersamaan dan kemitraan.

Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7) Perlindungan kepentingan umum.

Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8) Kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9) Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

3. Klasifikasi Penataan Ruang

Klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.²⁰

Selanjutnya ditegaskan sebagai berikut:²¹

- 1) Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- 2) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.

²⁰ Ibid, Pasal 4.

²¹ Ibid, Pasal 5.

- 3) Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 4) Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan perdesaan.
- 5) Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:²²

- 1) Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.
- 2) Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
- 3) Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud

²² Ibid, Pasal 6.

disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpah tindih kewenangan.²³

4. Tugas dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

Tugas negara dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi dua hal, yaitu; (a) *police making*, ialah penentuan haluan negara; (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara.²⁴ Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud di atas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan penataan ruang itu dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:²⁵

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional.

²³ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. Op.,Cit., hlm. 37.

²⁴ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RadjaGrafindo Persada. 2006. hlm. 13.

²⁵ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Op.,Cit. Pasal 8 ayat 1.

- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional.
- 4) Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:²⁶

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi.
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi.
- 4) Kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:²⁷

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- 4) Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

²⁶ Ibid, Pasal 10 ayat (1).

²⁷ Ibid, Pasal 11 ayat (1).

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:²⁸

- 1) Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- 2) Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

5. Pelaksanaan Penataan Ruang

Kegiatan pembangunan merupakan bagian terpenting dan tidak dapat terpisahkan dari proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut paham *Welfare state* berkewajiban untuk dapat menyelenggarakan pembangunan dengan memanfaatkan secara optimal berbagai sumber daya yang ada guna memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya. Kewajiban negara ini diperkuat dengan dicantumkannya dalam konstitusi negara yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, ketentuan ini bermakna bahwa negara dengan berbagai cara dan tanpa alasan apapun dituntut untuk dapat mensejahterakan rakyatnya.²⁹

Dalam proses penyelenggaraan pembangunan yang mensejahterakan tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak

²⁸ Ibid, Pasal 11 ayat (2).

²⁹ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. Op.,Cit, hlm. 41.

tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam kontitusi negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadirnya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan yang dianggap ideal yakni perubahan system pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

6. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pada Undang-Undang Penataan Ruang, perencanaan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruuang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.³⁰ Perencanaan Pembangunan Nasional terbagi atas tiga jenis perencanaan yaitu:³¹ Rencana Jangka Panjang, Rencana Lima Tahunan, dan Rencana Tahunan.

³⁰ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Op.,Cit. Pasal 15.

³¹ B.S. Muljana. *Perencanaan Pembangunan Nasional, Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V*. Jakarta: UI-Press. 2001. hlm. 4.

Pada Pasal 19 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan bahwa Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan:

- a) Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
- b) Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional.
- c) Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi.
- d) Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan
- e) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- f) Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
- g) Rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
- h) Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. daerah.³²

Rencana Tata Ruang Nasional nantinya akan menjadi acuan terhadap rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota. Adapun Rencana Tata Ruang Provinsi adalah sebagai berikut:³³

- a) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
 - a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 - b) Pedoman bidang penataan ruang.
 - c) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

³² Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Op.,Cit. Pasal 19.

³³ Ibid. Pasal 22.

b) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:

- a) Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi.
- b) Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi.
- c) Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota.
- d) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- e) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- f) Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan.
- g) Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi.
- h) Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Mengenai apa saja yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Penataan Ruang, sebagai berikut:³⁴

- 1) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:
 - a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
 - b) Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan

³⁴ Ibid. Pasal 23.

kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.

- c) Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi.
- d) Penetapan kawasan strategis provinsi.
- e) Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
- f) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:

- a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
- c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi.
- d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor.
- e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
- f) Penataan ruang kawasan strategis provinsi.

- g) Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
 - 4) Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
 - 5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
 - 6) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

Sedangkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Kabupaten dan Kota mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Rencana Tata Ruang Kabupaten sebagai berikut:

- 1) Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
 - a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.
 - b) Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan

- kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.
- c) Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten.
 - d) Penetapan kawasan strategis kabupaten.
 - e) Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - f) Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- 2) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
- a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
 - d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
 - e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - f) Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

- 3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- 4) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- 5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- 6) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- 7) Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

Terdapat perbedaan antara Rencana Tata Ruang Wilayah Kota dengan Kabupaten, yang mana di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota pada Pasal 28 Undang-Undang Penataan Ruang ada penambahan sebagai berikut:³⁵

- a) Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
- b) Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau.

³⁵ Ibid. Pasal 28.

- c) Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

7. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Pasal 32 Undang-Undang Penataan Ruang sebagai berikut:³⁶

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

³⁶ Ibid. Pasal 32.

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

Mengenai ketentuan apa saja yang harus dilakukan dalam Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dinyatakan sebagai berikut:³⁷

- 1) Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:
 - a) Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis.
 - b) Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis.
 - c) Pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.

³⁷ Ibid. Pasal 34.

- 2) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya.
- 3) Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan kawasan secara terpadu.
- 4) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan:
 - a) Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
 - b) Standar kualitas lingkungan.
 - c) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

8. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Adanya Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah jika adanya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang.³⁸ Pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebagai usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan rencana tata ruang. Pada Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Ketentuan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 41 ayat (2) Peraturan Daerah

³⁸ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. Op.,Cit. hlm. 45.

Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke Tahun 2010-2030 yang menyatakan bahwa arahan pengendalian pemanfaatan ruang terdiri atas ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

9. Ketentuan Umum Peraturan Zonasi

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.³⁹ Peraturan Zonasi (*Zoning Regulation*) adalah ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan lebih lanjut mengenai pemanfaatan lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Suatu zona mempunyai aturan yang seragam (guna lahan, intensitas, massa bangunan), namun satu zona dengan zona lainnya bisa berbeda ukuran dan aturan.

1) Tujuan Peraturan Zonasi.

Tujuan dari peraturan zonasi diantaranya adalah:

- a) Menjamin bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan dapat mencapai standar kualitas lokal minimum (*health, safety, and welfare*).
- b) Melindungi atau menjamin agar pembangunan baru tidak mengganggu penghuni atau pemanfaat ruang yang telah ada.

³⁹ Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.2010. hlm .194.

- c) Memelihara nilai property.
- d) Memelihara/memantapkan lingkungan dan melestarikan kualitasnya. Menyediakan aturan yang seragam di setiap zona.

2) Manfaat Peraturan Zonasi.

Manfaat dari peraturan zonasi ini adalah:

- a) Meminimalkan penggunaan lahan yang tidak sesuai.
- b) Meningkatkan pelayanan terhadap fasilitas yang bersifat publik.
- c) Menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat.
- d) Mendorong pengembangan ekonomi.

3) Kelebihan dan Kelemahan Peraturan Zonasi.

Adapun yang menjadi kelebihan dari peraturan zonasi adalah adanya *certainty* (kepastian), *predictability*, *legitimacy*, *accountability*. Sedangkan kelemahan peraturan zonasi adalah karena tidak ada yang dapat meramalkan keadaan di masa depan secara rinci, sehingga banyak permintaan rezoning (karena itu, amandemen peraturan zonasi menjadi penting).

Pada perkembangan selanjutnya, peraturan zonasi ditujukan untuk beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Mengatur kegiatan yang boleh dan tidak boleh ada pada suatu zona.

- 2) Menerapkan pemunduran bangunan di atas ketinggian tertentu agar sinar matahari jatuh ke jalan dan trotoar dan sinar serta udara mencapai bagian dalam bangunan.
- 3) Pembatasan besar bangunan di zona tertentu agar pusat kota menjadi kawasan yang paling intensif pemanfaatan ruangnya.

Peraturan zonasi berfungsi sebagai panduan mengenai ketentuan teknis pemanfaatan ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang, serta pengendaliannya.

Berdasarkan komponen dan cakupan peraturan zonasi, maka fungsi peraturan zonasi adalah:

- 1) Sebagai perangkat pengendalian pembangunan.

Peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, menyeragamkan arahan peraturan zonasi di seluruh wilayah provinsi untuk peruntukan ruang yang sama, serta sebagai arahan peruntukan ruang yang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan dilarang, serta intensitas pemanfaatan ruang yang lengkap akan memuat prosedur pelaksanaan pembangunan sampai ke tata cara pembinaannya.

- 2) Sebagai pedoman penyusunan rencana operasional.

Peraturan zonasi dapat menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, karena memuat ketentuan-ketentuan tentang penjabaran rencana yang bersifat makro ke dalam rencana yang bersifat sub makro sampai pada rencana yang rinci.

- 3) Sebagai panduan teknis pengembangan pemanfaatan lahan.

Indikasi arahan peraturan zonasi mencakup panduan teknis untuk pengembangan pemanfaatan lahan.

10. Ketentuan Perizinan

Ketentuan perizinan diatur oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁰ Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴¹ Kemudian yang dimaksud dengan perizinan adalah perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan ruang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplop ruang, dan kualitas ruang.⁴²

11. Ketentuan Insentif dan Disinsentif

Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:⁴³

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Op.,Cit, Pasal 37 ayat (1).

⁴¹ Ibid. Pasal 37 ayat (2).

⁴² Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Op.,Cit. hlm. 196.

⁴³ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Op.,Cit, Pasal 38 Ayat (2).

- 1) Keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham.
- 2) Pembangunan serta pengadaan infrastruktur.
- 3) Kemudahan prosedur perizinan.
- 4) Pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

Ketentuan insentif berlaku untuk kawasan yang didorong pertumbuhannya, seperti:

- 1) Kawasan perkotaan.
- 2) Kawasan Pertanian.
- 3) Kawasan Perkebunan.
- 4) Kawasan Pesisir.
- 5) Kawasan Wisata.
- 6) Kawasan Pusat Pengembangan Industri Olahan Hasil Perkebunan.
- 7) Kawasan Strategis.

Perangkat disinsentif adalah instrumen pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengendalikan kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, seperti:

- 1) Pengenaan pajak progresif.
- 2) Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:

- 1) Pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang.
- 2) Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Kawasan yang perlu dikendalikan dan dibatasi perkembangannya dan sekaligus disinsentif yang mungkin diterapkan pada kawasan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Kawasan Rawan Bencana.
- 2) Kawasan Pertanian dan Perkebunan.
- 3) Taman Nasional Way Kambas.
- 4) Kawasan Pertambangan.

Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

- 1) Pemerintah kepada pemerintah daerah.
- 2) Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya.
- 3) Pemerintah kepada masyarakat.

12. Ketentuan Sanksi

Mengenai pengenaan sanksi diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana

tata ruang dan peraturan zonasi. Pengenaan sanksi merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan pembinaan atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

B. Penatagunaan Tanah dan Penatagunaan Lahan

1. Pengertian Penatagunaan Tanah

Tata guna tanah sebagai bagian dari hukum agraria nasional mempunyai landasan hukum Pasal 14 dan 15 UUPA. Pasal 14 menggariskan agar pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kepentingan negara, keperluan keagamaan dan sosial, serta untuk kepentingan pusatpusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan serta kesejahteraan. Kemudian atas dasar rencana umum penggunaan tanah tersebut, Pemerintah Daerah harus membuat rencana penggunaan tanah yang lebih rinci untuk daerah masing-masing.

Tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan

serasi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan negara.⁴⁴

Unsur yang ada dalam tata guna tanah adalah:

- a) Peruntukan: kegiatan peruntukan lebih cenderung pada pembuatan rencana penggunaan tanahnya, yaitu proses menentukan kegiatan di suatu wilayah.
- b) Penggunaan: kegiatan ini sudah merupakan realisasi di mana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata.
- c) Persediaan: merupakan suatu proses yang berkesinambungan untuk mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan.

Oleh karena itu, dalam proses perencanaan pembangunan tanah, data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, dan kemampuan fisik tanah serta pola penggunaan tanah untuk berbagai kepentingan serta pengawasan dan keterpaduan dalam pelaksanaannya harus diperhatikan sehingga tujuan dari penatagunaan tanah tersebut dapat tercapai.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pasal 1 Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan tentang pengertian penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

⁴⁴ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Misteri Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, hlm. 63.

Didalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pengertian penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Berpijak dari pengertian di atas, terdapat kaitan erat antara penatagunaan tanah dengan agraria. Keterkaitan tersebut dinyatakan dalam pasal-pasal UUPA :

a) Pasal 2 ayat 2. Hak menguasai dari negara berupa kewenangan untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

b) Pasal 14 ayat 1 dan 2

- 1) Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan

ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

- 2) Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

c) Pasal 15

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Pasal-pasal dari UUPA di atas menunjukkan Penatagunaan Tanah merupakan kondisi yang harus diciptakan untuk mewujudkan cita-cita UUPA. Oleh karena itu, pelaksanaan penatagunaan tanah harus mencakup asas-asas sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 sebagai berikut :

- 1) Keterpaduan
- 2) Berdaya guna dan berhasil guna
- 3) Serasi
- 4) Selaras
- 5) Seimbang
- 6) Berkelanjutan
- 7) Keterbukaan
- 8) Persamaan

9) Keadilan

10) Perlindungan hukum

Keterkaitan penatagunaan tanah dengan penataan ruang sangat erat. Dimana penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata ruang dan sekaligus gambaran kondisi eksisting suatu wilayah yang sangat berguna untuk evaluasi tata ruang. Keterkaitan antara penatagunaan tanah sebagaimana disebut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu :

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

Penatagunaan tanah lebih banyak diartikan sebagai penataan penggunaan tanah. Penggunaan tanah merupakan kenyataan yang ada dari suatu wilayah yang menunjukkan bagaimana tingkat perkembangan suatu wilayah, pemerataan dan keberlanjutannya. Penataan penggunaan tanah memiliki kesamaan dengan perencanaan penggunaan tanah atau penatagunaan tanah.

Menurut I Made Sandy penatagunaan tanah adalah :

- a) Perencanaan Penggunaan tanah tidak menggariskan apa harus diletakan tetapi meletakkan apa yang digariskan. Ini berarti antara Perencanaan Penggunaan Tanah harus menjadi bagian dari Penataan Ruang dan tidak berdiri sendiri
- b) Perencanaan Penggunaan Tanah tidak bisa ada tanpa perencanaan lain, antara perencanaan ekonomi. Dalam hal ini, Perencanaan Penggunaan Tanah juga harus memperhatikan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Jangka Panjang.
- c) Perencanaan ekonomi tanpa Perencanaan Penggunaan Tanah akan menimbulkan kesemrawutan (*chaos*). Hal ini terjadi apabila perencanaan pembangunan hanya semata mengejar peningkatan ekonomi tanpa pertimbangkan Perencanaan Penggunaan Tanah.

- d) Perencanaan Penggunaan Tanah harus bisa diwujudkan. Sesuai dengan urutan dari pola perencanaan yaitu : fakta-rencana-perencanaan-pelaksanaan. Apabila tidak bisa diwujudkan hal tersebut sama dengan lamunan.
- e) Perencanaan Penggunaan Tanah mempertimbangkan pembangunan ekonomi, kehidupan sosial budaya, kelestarian lingkungan hidup.⁴⁵

Penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan melalui kegiatan yaitu:

- a) Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b) Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan; dan
- c) Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah.

Penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilaksanakan melalui:

- a) Penataan kembali. Penataan kembali antara lain berupa konsolidasi tanah, relokasi tanah, relokasi dan peremajaan kota;

⁴⁵ Waskito dan Hadi Arnowo, 2017. *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta : Kencana. hal 223.

- b) Upaya kemitraan. Upaya kemitraan adalah usaha yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah, baik swadaya maupun bekerja sama dengan pihak lain untuk mencapai tujuan bersama dengan hak dan kewajiban yang diatur bersama;
- c) Penyerahan dan pelepasan hak; dan
- d) Penyerahan dan pelepasan hak atas tanah antara lain hibah, jual beli, tukar menukar, dan bentuk-bentuk lain yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

2. Asas dan Tujuan Penatagunaan Tanah

Dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 disebutkan asas dan tujuan penatagunaan tanah yang meliputi :

- 1) Keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Berdaya guna dan berhasil guna maksudnya agar penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang;
- 3) Serasi, selaras, seimbang adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah sehingga dapat meminimalkan benturan kepentingan antara penggunaan atau pemanfaatan tanah;

- 4) Berkelanjutan maksudnya agar penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antargenerasi;
- 5) Keterbukaan artinya bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat; dan
- 6) Persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum dimaksudkan agar dalam penatagunaan tanah tidak ada diskriminasi, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Lebih lanjut lagi, Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut menjabarkan tujuan dari penatagunaan tanah, yaitu;

- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah;
- 3) Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan

hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

Asas tata guna tanah biasanya dibedakan dalam dua kelompok, yaitu asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan dan asas guna tanah untuk daerah perkotaan. Perbedaan tersebut didasarkan pada adanya perbedaan titik berat penggunaan tanah antara keduanya. Penggunaan tanah di daerah pedesaan dititik beratkan pada usaha-usaha pertanian, sedangkan di daerah perkotaan dititik beratkan pada usaha-usaha nonpertanian, seperti pemukiman, perkantoran, dan lain-lain.

Asas tata guna tanah untuk pedesaan adalah lestari, optimal, serasi, dan seimbang atau yang sering disingkat LOSS yang berarti:

- 1) Lestari: tanah harus dimanfaatkan dan digunakan untuk jangka waktu yang lama dengan tetap memelihara tatanan fisik tanah;
- 2) Optimal: pemanfaatan tanah harus dapat mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomis setinggi-tinginya, dengan memperhatikan kesesuaian dengan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemampuan fisik tanah; dan
- 3) Serasi dan seimbang: suatu ruang harus dapat menampung berbagai kepentingan, baik perorangan, masyarakat maupun negara sehingga dapat dihindari adanya benturan kepentingan dan konflik dalam penggunaan tanah.

Sedangkan asas tata guna tanah untuk daerah perkotaan adalah aman, tertib, lancar, dan sehat atau yang disingkat ATLAS, yang berarti:

- 1) Aman : mencakup aman dari bahaya kebakaran, tindak kejahatan, bahaya banjir, kecelakaan lalu lintas dan aman dari ketunakaryaan;
- 2) Tertib : mencakup pengertian tertib dalam bidang pelayanan, tertib dalam penataan wilayah perkotaan, tertib lalu lintas serta tertib dalam hukum;
- 3) Lancar : lancar dalam pelayanan kepada masyarakat, lancar berlalu lintas, lancar berkomunikasi;
- 4) Sehat : yaitu sehat dari segi jasmani dan rohani dengan menyediakan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebutuhan tersebut.

3. Penatagunaan Lahan

Dalam rangka penatagunaan lahan, beberapa pengertian yang perlu diberikan sebagai batasan adalah sebagai berikut:

- a) Tataguna lahan adalah struktur dan pola pemanfaatan lahan, baik yang direncanakan maupun tidak, yang meliputi persediaan, peruntukan dan penggunaan lahan serta pemeliharannya.
- b) Penatagunaan lahan adalah pengelolaan tataguna lahan berupa penyesuaian penggunaan lahan untuk mewujudkan pemanfaatan lahan yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, meliputi kegiatan perencanaan penatagunaan lahan, pengaturan

pemanfaatan lahan dan pengendalian pemanfaatan lahan dengan memperhatikan perkembangan teknologi.

- c) Penggunaan lahan adalah wujud kegiatan atau usaha memanfaatkan lahan untuk memenuhi kebutuhan tertentu.⁴⁶

4. Pokok-Pokok dan Kebijakan Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah pada dasarnya berasaskan kepada keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Disamping itu, penatagunaan tanah juga mempunyai tujuan untuk :

- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan rencanatat ruang wilayah;
- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah ruang wilayah;
- 3) Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai denganrencana tata ruang wilayah.

Dalam pokok-pokok penatagunaan tanah, pemanfaatan ruang dikembangkan dengan cara penatagunaan tanah yang disebut juga pola

⁴⁶ Budihardjo, Eko. *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung : Alumni, 1992. Hal 23.

pengelolaan tata guna tanah. Penatagunaan tanah tersebut merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budaya melalui kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah yang dilaksanakan berdasarkan rencana dan jangka waktuyang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang 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 sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang.⁴⁷

C. Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁴⁸

⁴⁷ Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*. Raja Grafindo Persada :Jakarta 2016. Hal 59.

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 24.

Dengan adanya hak menguasai dari Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu : “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal- hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

Atas dasar ketentuan tersebut, Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu :

Dalam ayat (1) :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang 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 dengan orang lain serta badan- badan hukum”.

Dalam ayat (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 lain yang lebih tinggi”.

Berdasarkan Pasal tersebut, maka Negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu : a) Hak Milik; b) Hak Guna Usaha; c) Hak Guna Bangunan; d) Hak Pakai; e) Hak Sewa; f) Hak Membuka Tanah; g) Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53. Hak-hak atas tanah tersebut di atas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1), yaitu : “Hak-hak yang bersifat sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak sewa tanah Pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”.

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh Undang-Undang Pokok Agraria dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu : “tiap-tiap Warga

Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Warga Negara Asing atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan pasal 45 Undang-Undang Pokok Agraria.

Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pokok Agraria.

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

1) Hak Milik (HM)

Hak memiliki beberapa keistimewaan, antara lain seperti :
Jangka waktunya tak terbatas (berlangsung terus menerus), dapat diwariskan, terkuat dan terpenuh. Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah serta mempunyai fungsi sosial.

2) Hak Guna Usaha (HGU)

Berdasarkan Pasal 28 UUPA Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan kegiatan Pertanian (Perkebunan, Peternakan, Perikanan) di atas tanah Negara selamanya 25 tahun. Hak ini dapat dialihkan kepada pihak lain, dan hanya WNI atau Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan diatas tanah Negara selamanya 30 tahun dan dapat diperpanjang selamanya 25 tahun, dapat dialihkan kepada pihak lain dan hanya WNI/ Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

4) Hak Pakai (HP)

Berdasarkan Pasal 41 UUPA hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

5) Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

b. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

1) Hak Gadai

Hak gadai adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembali tanahnya tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

2) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi di antara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

3) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

4) Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang

tidak wajib membayar sesuatu kepada yang empunya tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang empunya tanah, jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

D. Perumahan dan Permukiman

Pertumbuhan penduduk perkotaan di Indonesia memang lebih tinggi dari pada penduduk perdesaan. Pertumbuhan penduduk tertinggi memang terjadi di kota kota besar, tetapi pertumbuhan tinggi itu umumnya karena luberan kota besar atau karena ada kegiatan ekonomi yang memuncak. Apapun yang terjadi pertumbuhan penduduk dan perkembangan aktivitasnya tersebut tidak dapat diikuti oleh pembangunan prasarana maupun fasilitas perkotaan lainnya. Ada lima faktor yang mendorong penurunan kualitas lingkungan perkotaan yaitu : teknologi pencemar, konsumsi mewah dan limbah yang dihasilkan, kerawanan sosial, kemiskinan, kebijakan kurang tepat, kecepatan pertumbuhan penduduk.⁴⁹

Walaupun pertumbuhan penduduk hanyalah salah satu penyebab, tetapi bila dilihat secara seksama, faktor penduduk dan rumah tangga merupakan faktor dominan yang menyebabkan

⁴⁹ Tjuk Kuswantojo, dkk, *Perumahan dan Pemukiman di Indonesia, upaya membuat perkembangan kehidupan yang berkelanjutan*, Bogor : ITB, 2005. Hal 32.

ketidakseimbangan dengan lingkungan tersebut. Begitu esensinya keberadaan perumahan dan permukiman dalam pengembangan wilayah khususnya kawasan kota, oleh karena faktor penduduk dan rumah tangga menjadi salah satu penyebab terjadi ketidakseimbangan lingkungan, jelasnya tingkat kepadatan cenderung melebihi daya tampung atau daya dukung lingkungan.

Masalah penduduk merupakan masalah yang cukup mendapatkan perhatian terutama dalam pertumbuhan kota. Kota-kota tumbuh menjadi besar, bahkan desa-desa bertumbuh menjadi kawasan perkotaan dapat dipengaruhi oleh tingkat perkembangan penduduk dan dianggap sebagai salah satu indikator dalam memajukan bidang perkotaan. Tanpa penduduk maka kota tidak akan terbentuk, bahwa perubahan atau perkembangan kota tidak lain dipengaruhi oleh adanya karakteristik penduduk itu sendiri.⁵⁰

Kenyataan pada umumnya di kota-kota selalu mengalami aglomerasi penduduk dan berbagai kegiatan ekonomi, politik maupun kebudayaan yang cukup pesat. Bahkan terjadi pengelompokan kegiatan di suatu lokasi tertentu, sehingga di kota akan dijumpai berbagai pusat kegiatan, seperti perkantoran, perdagangan, kampus, industri dan sebagainya. Gejala yang kemudian muncul adalah terjadi persaingan

⁵⁰ Daldjoeni, N, *Seluk Beluk Masyarakat Kota*. Bandung : Alumni, 1997. Hal. 25

untuk memperebutkan lokasi-lokasi di sekitar pusat kegiatan atau paling dekat dengan pusat-pusat kegiatan tersebut.⁵¹

Gejala demikian menunjukkan masalah pemukiman tidak hanya perbandingan jumlah penduduk yang terus bertambah dan luas tanah yang tersedia, tetapi juga menyangkut persaingan yang makin lama makin intensif dalam mendapatkan lokasi. Persaingan yang terjadi dalam berbagai peruntukan tanah, persaingan antar kebutuhan tanah untuk untuk industri, perkantoran, jalan umum, taman dan permukiman manusia sendiri. Persaingan tidak hanya karena luas tanah yang terbatas, tetapi juga oleh karena cenderung memilih lokasi yang terdekat ke pusat-pusat kegiatan kota.

Disadari keterbatasan yang jauh antara kebutuhan tanah untuk pemukiman di satu pihak, luasan tanah yang tersedia terbatas di lain pihak. Keterbatasan itu masih ditambahkan lagi oleh makin bertambahnya jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga di kawasan perkotaan.⁵²

Pengelolaan pertanahan diharapkan berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan, kekeluargaan, kesetiakawanan, keakraban, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan hidup. Prinsip-prinsip yang dikemukakan sejalan dengan upaya mendirikan dan memungkinkan (*enabling*), menciptakan iklim kemudahan dan keterjangkauan (*accessibility and affordability*), berbagai peran (*role*

⁵¹ Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Bandung : Alumni, 1992. Hal.37

⁵² Suparno Sastro M.dan Endy Marlina, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*. Yogyakarta : ANDI Yogyakarta. 2005. Hal. 67

sharing) alam pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan (*sustainable and justifiable*). Oleh sebab itu kemitraan dalam pembangunan perumahan dan permukiman mutlak diperlukan.⁵³

1. Perumahan dan Kawasan Permukiman

a. Pengertian Perumahan dan Kawasan Permukiman

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan yaitu kelengkapan dasar fisik lingkungan, misalnya penyediaan air minum, pembuangan sampah, tersedianya listrik, telepon, jalan, yang memungkinkan lingkungan permukiman berfungsi sebagaimana mestinya. Rumah adalah tempat untuk melepaskan lelah, tempat bergaul, dan membina rasa kekeluargaan diantara anggota keluarga, tempat berlindung keluarga dan menyimpan barang berharga.

Rumah adalah struktur fisik terdiri dari ruangan, halaman, dan area sekitarnya yang dipakai sebagai tempat tinggal dan sarana pembinaan keluarga. Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, terdapat beberapa pengertian dasar yaitu:

- a. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.

⁵³ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Jilid I Hukum Tanah Nasional. Jakarta : PT Djambatan (cetakan 11). 2007. Hal 45.

- b. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi prasarana dan sarana lingkungan.
- c. Permukiman adalah satuan kawasan perumahan lengkap dengan prasarana lingkungan, prasarana umum, dan fasilitas sosial yang mengandung keterpaduan kepentingan dan keselarasan pemanfaatan sebagai lingkungan kehidupan.
- d. Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan, nyaman.
- e. Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
- f. Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian.

b. Unsur-Unsur Perumahan

Unsur-unsur dalam perumahan antara lain sebagai berikut :

- a. Lingkungan alami: lahan permukiman dan tanah.
- b. Kegiatan sosial: manusia (individu), rumahtangga, komunitas (siskamling,dll)
- c. Bangunan-bangunan rumah tinggal
- d. Sarana dasar fisik dan pelayanan sosial-ekonomi :
 - a) Warung dan toko kebutuhan sehari-hari

- b) Taman bermain, masjid, dll.
- e. Sitem jaringan prasarana dasar fisik ;
 - a) Jaringan jalan.
 - b) Saluran Drainase.
 - c) Sanitasi.
 - d) Air bersih.
 - e) Listrik, komunikasi

c. Asas Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan asas :

- a) Asas kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dari berdagang, serta melaksanakan fungsi sosialnya.
- b) Asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan dibidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c) Asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak meng huni dan menempati oleh

orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.

- d) Asas keefesienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar besarnya bagi kesejahteraan rakyat.
- e) Asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan dibidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman.
- f) Asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya dan peran masyarakat turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan

sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan dibidang perumahan dan kawasan permukiman.

- g) Asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.
- h) Asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah, serta memperhatikan dampak terhadap lingkungan.
- i) Asas keterbatuan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra-maupun antarinstansi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.

- j) Asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.
- k) Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dengan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.
- l) Asas kesehatan, keamanan, ketertiban dan keteraturan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman memperhatikan masalah kesehatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, kesehatan dan keamanan lingkungan dan berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan pemukiman.

d. Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi

peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur⁵⁴. Penyelenggaraan perumahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 meliputi :

a) Perencanaan perumahan;

Perencanaan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah yang terdiri atas perencanaan dan perancangan rumah; serta perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Perencanaan perumahan yang dimaksud merupakan bagian dari perencanaan permukiman yang mencakup rumah sederhana, rumah menengah, dan/atau rumah mewah.

b) Pembangunan perumahan;

Pembangunan perumahan dilakukan dengan mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan. Industri bahan bangunan wajib memenuhi Standar Nasional Indonesia. Pembangunan rumah meliputi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun.

⁵⁴ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011

Pembangunan rumah dikembangkan berdasarkan tipologi, ekologi, budaya, dinamika ekonomi pada tiap daerah, serta mempertimbangkan faktor keselamatan dan keamanan. Pembangunan rumah dapat dilakukan oleh setiap orang, Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah dan harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

c) Pemanfaatan perumahan;

Pemanfaatan perumahan digunakan sebagai fungsi hunian dan dapat digunakan sebagai kegiatan usaha secara terbatas tanpa membahayakan dan tidak mengganggu fungsi hunian. Selain digunakan untuk fungsi hunian harus memastikan terpeliharanya perumahan dan lingkungan hunian. Ketentuan mengenai pemanfaatan rumah sebagaimana dimaksud diatur dengan peraturan daerah.

d) Pengendalian perumahan

Pengendalian perumahan dimulai dari tahap perencanaan, pembangunan dan pemanfaatan. Pengendalian perumahan dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam bentuk perizinan, penertiban, dan/atau penataan.

Perencanaan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah. Perencanaan perumahan yang dimaksud terdiri atas perencanaan dan perancangan rumah; dan perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Perencanaan perumahan

merupakan bagian dari perencanaan permukiman yang mencakup rumah sederhana, rumah menengah, dan/atau rumah mewah.⁵⁵

e. Perencanaan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Perencanaan merupakan satu kesatuan yang utuh dari rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah perencanaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat. Perencanaan disusun pada tingkat nasional, provinsi, atau kabupaten/kota yang dimuat dan ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana tahunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan kawasan permukiman harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Perencanaan kawasan permukiman dimaksudkan untuk menghasilkan dokumen rencana kawasan permukiman sebagai pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan dalam pembangunan kawasan permukiman. Pedoman digunakan untuk memenuhi kebutuhan lingkungan hunian dan digunakan untuk tempat kegiatan pendukung dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Perencanaan kawasan permukiman dapat dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan setiap orang. Dan dokumen rencana kawasan permukiman ditetapkan oleh bupati/walikota. Serta Perencanaan kawasan

⁵⁵ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011

permukiman harus mencakup peningkatan sumber daya perkotaan atau perdesaan, mitigasi bencana dan penyediaan atau peningkatan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Dan pembinaan perencanaan dilakukan terhadap penyusunan perencanaan program dan kegiatan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional, provinsi, atau kabupaten/kota yang ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, tahunan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; perencanaan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Ketika akan merencanakan suatu kawasan pemukiman maka ada 7 tahapan perizinan yang harus dilakukan dan lewati, baik oleh Pemerintah maupun Perusahaan Pengembang Perumahan :

- 1) Izin Prinsip

Izin pertama yang harus diurus adalah izin prinsip. Pihak yang mengeluarkan perizinan ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau BAPPEDA. Izin prinsip dimaksudkan untuk menunjukkan persetujuan prinsip terkait lokasi yang nantinya akan ditempati membangun rumah.

Dengan adanya izin prinsip berarti wilayah atau lokasi membangun rumah telah disetujui oleh pihak terkait

untuk didirikan bangunan di atasnya, karena sudah memenuhi persyaratan tertentu yang diterapkan di daerah setempat. Selain itu, untuk memperoleh perizinan resmi perlu menyiapkan proposal mengenai lokasi pembangunan. Proposal tersebut nantinya akan diuji oleh BAPPEDA pada sidang komisi yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Pihak yang juga turut hadir dalam persidangan adalah lurah, camat, dan tokoh masyarakat.

2) Izin Pemanfaatan Tanah atau IPT

Berikutnya adalah Izin Pemanfaatan Tanah atau yang lebih dikenal dengan istilah IPT. Kadang juga akronim tersebut diartikan sebagai Izin Perubahan Tanah dan Izin Perubahan Pemanfaatan Tanah. Perizinan yang satu ini dikeluarkan oleh pihak dari Badan Pertanahan Nasional atau disebut sebagai BPN.

Izin Pemanfaatan Tanah sendiri merupakan perizinan yang dilampirkan pada Izin Prinsip bersama beberapa perizinan lain. Perizinan ini memuat bagaimana penggunaan tanah yang sebelumnya berfungsi sebagai pekarangan saja, kemudian akan dijadikan sebagai lahan atau lokasi untuk mendirikan rumah untuk perumahan.

Cara untuk mengurus Izin Pemanfaatan Tanah atau IPT yaitu terlebih dahulu meminta informasi terkait berkas dan ketentuan yang harus disiapkan.

Beberapa berkas yang mungkin akan diminta untuk dilampirkan antara lain adalah sertifikat kepemilikan tanah, site plan sementara, proposal rencana pembangunan, dan lain-lain.

3) Izin *Site Plan*

Izin developer rumah selanjutnya adalah izin site plan atau biasa juga disebut sebagai pengesahan site plan. Perizinan ini masih merupakan berkas yang akan dijadikan sebagai lampiran untuk izin prinsip.

Sementara itu pihak yang menerbitkan izin site plan adalah dari Dinas Permukiman, Prasarana, dan Sarana Wilayah atau Dinas Kimpraswil.

Ada beberapa persyaratan dan ketentuan yang juga perlu di persiapkan terlebih dahulu sebelum mengajukan permohonan izin site plan kepada pemerintah setempat.

Misalnya surat permohonan, gambar rencana atau site plan yang nantinya akan dibuat, serta rencana proyek yang akan di bangun.

Selanjutnya pihak Dinas Kimpaswil akan melakukan pemeriksaan terhadap komposisi lahan pembangunan.

Kompisisi tersebut mencakup sejauh mana kesesuaian lahan terhadap kepentingan komersial serta fasilitas umum, apakah sudah memenuhi aturan atau ketentuan yang diberlakukan atau tidak. Jika sudah sesuai, maka pengurusannya akan lebih mudah.

4) Izin Pell Banjir

Perizinan selanjutnya yang harus di siapkan sebagai developer rumah adalah Izin Pell Banjir. Izin satu ini juga masih dikeluarkan oleh Dinas Kimpraswil setempat.

Sesuai dengan nama perizinannya, maka kepemilikan Izin Pell Banjir dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa lokasi pembangunan perumahan bersifat bebas dari bencana banjir.

Oleh karena itu Izin Pell Banjir akan mempertimbangkan kesesuaian antara tinggi tanah yang menjadi lokasi pembangunan dengan titik tertinggi kemungkinan banjir rata-rata yang ada di sekitar kawasan tersebut. Jika sudah sesuai dengan aturan yang berlaku, maka pihak Dinas Kimpraswil akan mengeluarkan perizinan.

5) Izin Pengeringan

Lokasi untuk mendirikan bangunan saat ini kerap mengambil area persawahan, perkebunan, bahkan wilayah perairan.

Khusus untuk mendirikan bangunan berupa rumah di atas lahan persawahan, ada satu perizinan yang wajib untuk di persiapkan sebelum membangun rumah. Perizinan tersebut dikenal dengan istilah izin pengeringan yang dikeluarkan oleh Dinas Pertanian setempat. Perizinan ini juga memerlukan sertifikat kepemilikan tanah dan denah lokasi tanah.

Dalam kenyataannya mungkin sudah lama menimbun area persawahan atau bahkan telah ada bangunan yang berdiri di atasnya, tetapi sertifikat kepemilikan masih berstatus sertifikat sawah. Pada kondisi tersebut, harus mengajukan permohonan untuk memperoleh izin pengeringan dari Dinas Pertanian.

6) Izin Ketinggian Bangunan

Tidak menutup kemungkinan bahwa lokasi yang akan di tempati untuk membangun hunian mempunyai akses yang dekat dengan Bandar Udara.

Jika hal itu terjadi, maka perlu untuk mengurus izin ketinggian bangunan. Perizinan ini sebenarnya merupakan izin tambahan yang bisa di peroleh dengan mengajukan permohonan kepada pengelola bandara.

Sudah ada aturan yang diterapkan terkait berapa ketinggian maksimal untuk bangunan yang akan

didirikan di dekat landasan udara pesawat terbang. Aturan ini juga mempertimbangkan berapa radius jarak antara bandara dengan lokasi pembangunan di sekeliling bandara.

Perlu untuk di ketahui juga bahwa lokasi yang wajib untuk menyertakan izin ketinggian bangunan bukan hanya yang berada di sekitar bandara. Bahkan jika lokasi pembangunanmu berada dalam jangkauan jalur lurus untuk pesawat menurun, maka tetap diwajibkan untuk mengurus perizinan ini juga.

7) Izin Mendirikan Bangunan

Perizinan ini dikeluarkan oleh pihak Dinas Kimpraswil, bisa juga dikeluarkan oleh Dinas Cipta Karya, kadang oleh Dinas Satu Atap, serta pemerintah Kecamatan dan Kelurahan setempat yang berwenang.

Aturan dan ketentuan mengenai Izin Mendirikan Bangunan pada setiap daerah umumnya berbeda-beda. Oleh sebab itu jika ingin memperoleh perizinan ini, sebaiknya konfirmasi ke pihak terkait sebelumnya agar tidak keliru nantinya. Pasalnya proses pembuatan izin mendirikan bangunan biasanya memakan waktu yang cukup panjang. Ada dua jenis Izin Mendirikan Bangunan

atau IMB yang dapat dijumpai yaitu IMB Induk dan IMB Pecah.

Prinsip dasar untuk IMB Induk yaitu perizinannya dikeluarkan oleh pemerintah kepada pemilik lahan induk.

Sedangkan prinsip dasar untuk IMB Pecah yaitu perizinannya bukan untuk pemilik lahan induk, melainkan di atas namakan kepada konsumen.

Lebih sederhananya, tahapan yang harus dilalui adalah :

a) Penyediaan tanah

Tanah/lahan yang akan dilakukan pembangunan telah memenuhi tingkat kelaikan lokasi pembangunan dengan terpenuhinya berbagai syarat. Pertama, syarat administrasi yakni dengan terbitnya sertifikat atas nama Pemerintah atau Perusahaan Pengembang Perumahan dari Kantor Badan Pertanahan (BPN) serta sesuai dengan Perda RTRW. Syarat selanjutnya, memenuhi persyaratan fisik yakni tidak rawan bahaya dan bencana permanen periodik, memenuhi persyaratan ekologi yang mencakup keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan. dan tidak berdampak social negative atau menimbulkan protes yang

berkepanjangan dari masyarakat yang merasa memiliki hak di atas lokasi pembangunan.

b) Pematangan lahan

Setelah tanah dilakukan pematangan lahan yakni dengan penimbunan lahan, Sebuah kawasan permukiman yang layak seperti pembangunan drainase, paving blok, prasarana air limbah, jaringan listrik sampai pagar kawasan yang merupakan sharing APBD dan Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jika melihat jangka waktu pematangan yang dilakukan yakni tiga tahun, maka dimasukkan dalam kategori jangka menengah.

c) Pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung.

d) Distribusi

Setelah dilakukan pembangunan maka selanjutnya dilakukan distribusi perumahan permukiman yang layak.⁵⁶

⁵⁶ Herni Amir, Aminuddin Salle, Sri Susyanti Nur, *Kegiatan Bank Tanah Sebagai Bentuk Penyediaan Tanah untuk permukiman Rakyat*, Analisis, Vol.3 No.1, Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Juni 2014, Hal. 32.

f. Pengawasan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 meliputi pemantauan, evaluasi, dan koreksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- a) Kegiatan pemantauan merupakan kegiatan untuk melakukan pengamatan dan pencatatan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- b) Kegiatan evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai dan mengukur hasil penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- c) Kegiatan koreksi merupakan kegiatan untuk memberikan rekomendasi perbaikan terhadap hasil evaluasi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

g. Pembinaan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman menjadi tanggung jawab Menteri pada tingkat nasional; Gubernur pada tingkat provinsi; dan Bupati/Walikota pada tingkat kabupaten/kota.

Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dilaksanakan secara berjenjang dari :

- a) Menteri kepada gubernur, bupati/walikota, dan pemangku kepentingan;
- b) Gubernur kepada bupati/walikota dan pemangku kepentingan; dan

c) Bupati/Walikota kepada pemangku kepentingan

Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dilakukan terhadap aspek perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dilaksanakan dengan cara :

- a) Koordinasi;
- b) Sosialisasi peraturan perundang-undangan;
- c) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi;
- d) Pendidikan dan pelatihan;
- e) Penelitian dan pengembangan;
- f) Pendampingan dan pemberdayaan; dan/atau
- g) Pengembangan sistem layanan informasi dan komunikasi

E. Izin Lokasi Perumahan

a. Pengertian dan Dasar Hukum Izin Lokasi Perumahan

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal. Izin lokasi sangat erat hubungannya dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan. Pengadaan tanah untuk pembangunan harus dilakukan pula dengan memperhatikan keadaan masyarakat pada umumnya, oleh sebab itu jika ada suatu kegiatan

pemerintah yang membutuhkan suatu tanah/lokasi maka tanah itu harus dibebaskan dari segala macam hak atas tanah dan dimohonkan kembali hak yang sesuai dengan maksud dari perusahaan tersebut. Perusahaan yang membutuhkan lahan harus memperoleh izin terlebih dahulu sebelum pembangunan dilakukan atau disebut izin lokasi.

Jadi perolehan tanahnya harus didahului dengan adanya permohonan izin lokasi, yaitu izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usaha dan/atau kegiatannya. Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Izin Lokasi, menjelaskan bahwa Izin Lokasi diberikan oleh Lembaga OSS (*Online Single Submission*) berdasarkan Komitmen Pelaku Usaha yang telah memperoleh izin/persetujuan/pendaftaran atau yang serupa itu dari pejabat yang berwenang di bidang penanaman modal.

Diatur lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (1) bahwa Pelaku Usaha mengajukan permohonan pendaftaran Izin Lokasi secara elektronik melalui Lembaga OSS. "Ijin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha dan/atau

kegiatannya. Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) Objek Izin Lokasi merupakan tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana kegiatan usaha yang akan dilaksanakan oleh Pelaku Usaha. Untuk usaha pengembangan perumahan dan pemukiman tidak lebih dari 400 Ha dalam satu propinsi dan 4000 Ha untuk seluruh Indonesia.

b. Perolehan Izin Lokasi Untuk Pembangunan Perumahan

Ketentuan izin dalam pembangunan perumahan diatur dalam pasal 26 Undang-Undang No.1 tahun 2011 yaitu :

- 1) Hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang dan ekologis.
- 2) Persyaratan yang dimaksud merupakan syarat bagi diterbidkannya izin mendirikan bangunan.
- 3) Perencanaan dan perancangan rumah sebagai mana dimaksud merupakan bagian dari perencanaan perumahan dan/atau permukiman.

Penjelasan Pasal 26 ayat 1 Undang-Undang No.1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman memberikan penjelasan mengenai persyaratan dalam perencanaan dan perancangan rumah, yaitu :

- a) Persyaratan teknis Yang dimaksud dengan persyaratan teknis antara lain persyaratan tentang struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan dan kenyamanan yang berhubungan

dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan.

- b) Persyaratan Administratif Yang dimaksud dengan persyaratan administratif antara lain perizinan usaha dari perusahaan pembangunan, izin lokasi, peruntukannya, status hak atas tanah, dan/atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- c) Persyaratan Ekologis yang dimaksud dengan persyaratan ekologis adalah persyaratan yang berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, fungsi lingkungan, baik antara lingkungan buatan dan lingkungan alam maupun dengan social budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan. Yang termasuk persyrtan ekologis antar lain analisi dampak lingkungan dalam pembangunan perumahan.

Antara izin lokasi dengan RTRW memiliki hubungan karena sebelum Izin Lokasi diberikan, penting untuk diketahui bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam Izin Lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dimilikinya.

Izin Lokasi ini diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan,

penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah. Izin Lokasi diberikan dalam surat keputusan pemberian Izin Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau, untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, oleh Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, atau oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya.

Izin lokasi dalam pembangunan perumahan juga diatur dalam Pasal 114 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, yaitu pemeliharaan atau pelepasan hak atas tanah sebagai mana dimaksud dalam Pasal 106 huruf c dilakukan setelah badan hukum memperoleh izin lokasi.

Dari ketentuan Pasal 26 menunjukkan bahwa izin lokasi merupakan salah satu syarat dalam pembangunan perumahan oleh penyelenggara pembangunan perumahan. Izin lokasi merupakan salah satu syarat administratif dalam pembangunan perumahan. Undang-undang No.1 tahun 2011 tidak memberikan pengertian izin lokasi maupun prosedur memberikan izin lokasi bagi penyelenggara pembangunan perumahan. Untuk mendapat pemahaman tentang izin lokasi perlu mengkaji peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang izin lokasi.

Izin lokasi sebagai izin pemanfaatan ruang diatur dalam pasal 26 ayat (3) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan

Ruang, yaitu rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Selanjutnya ketentuan pasal 28 Undang-undang No. 26 tahun 2007 menetapkan bahwa pasal 26 ayat (3) diberlakukan juga pada rencana tata ruang wilayah kota.

Pada dasarnya izin merupakan penetapan tertulis dari pemerintah termasuk pemerintah daerah di dalamnya terdapat hak dan kewajiban bagi pemegang izin. Pemegang izin berhak menggunakan izin sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada izin. Pemegang izin juga berkewajiban memenuhi ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam izin. Izin merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena izin diterbitkan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Izin diterbitkan atas permohonan tertulis yang diajukan oleh perseorangan atau badan hukum perdata. Izin digunakan oleh pemohon izin sebagai legitimasi terhadap suatu kegiatan yang sebenarnya dilanggarkan sebagai sarana bagi pemerintah untuk mengendalikan kegiatan tertentu yang dilarang.

Dalam pelaksanaan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No.1 Tahun 2011 menjelaskan bahwa izin lokasi merupakan salah satu syarat administratif dalam pembangunan perumahan bagi penyelenggara pembangunan perumahan.

Izin lokasi dalam pembangunan perumahan merupakan pengendalian penggunaan tanah untuk pembangunan perumahan oleh penyelenggara pembangunan perumahan. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Izin Lokasi, yang dimaksud dengan izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk usaha dan/atau kegiatannya dan berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usaha dan/atau kegiatannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 tersebut bagi perusahaan yang akan memperoleh hak atas tanah wajib memiliki izin lokasi. Dengan memiliki izin lokasi, perusahaan tidak perlu melakukan pemindahan hak. Pemindahan hak atas tanah yang memerlukan izin antara lain :

- a) Pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian
- b) Pemindahan hak milik untuk bangunan, jika penerimaan hak sudah mempunyai 5 bidang tanah atau lebih
- c) Pemindahan Hak Guna Usaha.
- d) Pemindahan Hak Guna Bangunan atas tanah negara, jika penerima hak badan hukum.

- e) Pemindahan Hak Guna Bangunan atas tanah negara, jika penerima hak merupakan perseorangan yang sudah mempunyai 5 bidang Tanah atau lebih.
- f) Pemindahan Hak Pakai Atas Tanah Negara, jika penerima hak adalah orang asing atau badan hukum.
- g) Pemindahan hak pakai atas tanah negara jika penerima hak merupakan Warga Negara Indonesia yang sudah mempunyai 5 bidang tanah atau lebih.

F. Sanksi Pelanggaran Penataan Ruang

Peraturan Daerah Kabupaten Merauke No.14 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke Tahun 2010-2030 pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 4 angka (3) huruf (c) disebutkan : “Menghentikan pembangunan kawasan permukiman baru serta membatasi perkembangan permukiman yang sudah ada didalam kawasan Hutan Lindung, Kawasan Resapan Air, kawasan Sempadan Pantai dan Kawasan Sempadan Sungai yang dinilai telah mengganggu fungsi alamiah dan hidrologis kawasan tersebut secara bertahap.”

Pada bab bagian kelima arahan sanksi Perda Kabupaten Merauke No.14 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merauke Tahun 2010-2030 pada Pasal 49 disebutkan :

- 1) Arahan sanksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 ayat 2 huruf d merupakan acuan bagi pemerintah daerah dalam pengenaan sanksi administrasi kepada pelanggar pemanfaatan ruang.

2) Pengenaan sanksi lakukan terhadap

- a) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang dan pola ruang;
- b) Pelanggaran ketentuan umum peraturan zonasi;
- c) Pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- d) Pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- e) Pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- f) Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum, dan /atau
- g) Pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Pasal 50

- 1) Terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ayat 2 huruf a ,huruf b, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g dikenakan sanksi administratif berupa:

- a) Peringatan tertulis;
- b) Penghentian sementara kegiatan;
- c) Penghentian sementara pelayanan umum;

- d) Penutupan lokasi;
- e) Pencabutan izin;
- f) Pembatalan izin
- g) Pembongkaran bangunan;
- h) Pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i) Denda administratif.

2) Terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ayat 2 huruf c dikenakan sanksi administrasi berupa :

- a) Peringatan tertulis;
- b) Penghentian sementara kegiatan;
- c) Menghentikan sementara pelayanan umum;
- d) Penutupan lokasi;
- e) Pembongkaran bangunan;
- f) Pemulihan Fungsi ruang; dan /atau
- g) Denda administratif.

Pasal 51

“Setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap rencana tata ruang yang ditetapkan dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pada Perda Kabupaten Merauke No.10 Tahun 2016 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Bagian Perkotaan Merauke Tahun 2017-2037.

Bab XIV Pasal 37

- 1) Setiap orang dilarang :
 - a) melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
 - b) melanggar izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
 - c) melanggar akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan menyatakan sebagai milik umum;
- 2) Setiap pejabat pemerintah daerah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 74

- 1) Setiap orang dan korporasi yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat 1 dapat dikenakan sanksi administrasi berupa :
 - a) peringatan tertulis;
 - b) penghentian sementara kegiatan;
 - c) penghentian sementara pelayanan umum;
 - d) penutupan lokasi;
 - e) pencabutan izin;
 - f) pembatalan izin;
 - g) pembongkaran bangunan;
 - h) pemulihan Fungsi ruang; dan /atau

- i) denda administrative.
- 2) Setiap pejabat pemerintah daerah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat 2 dapat dikenakan sanksi administratif berupa apa:
 - a) peringatan tertulis; dan
 - b) pengenaan sanksi peraturan perundang-undangan di bidang disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 3) Selain sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 dapat juga dikenakan sanksi pidana.

BAB XVI

KETENTUAN PIDANA

Pasal 89

- 1) Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat 1, pidana dengan pidana kurungan paling lama 6 bulan dan denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).
- 2) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat 1 merupakan penerimaan Negara
- 3) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat 1, korporasi dipatuhi dijatuhi pidana tambahan berupa:
 - a) Pencabutan izin usaha;
 - b) Pencabutan status badan hukum; dan/atau
 - c) Pembatalan proses penyelesaian izin usaha.

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman pada

BAB XV

SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 150

- 1) Setiap orang yang menyelenggarakan perumahan dan kawasan permukiman yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (2), Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 38 ayat (4), Pasal 45, Pasal 47 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 49 ayat (2), Pasal 63, Pasal 71 ayat (1), Pasal 126 ayat (2), Pasal 134, Pasal 135, Pasal 136, Pasal 137, Pasal 138, Pasal 139, Pasal 140, Pasal 141, Pasal 142, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, atau Pasal 146 ayat (1) dikenai sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a) Peringatan tertulis;
 - b) Pembatasan kegiatan pembangunan;
 - c) Penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
 - d) Penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan;
 - e) Penguasaan sementara oleh pemerintah (disegel);

- f) Kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu;
 - g) Pembatasan kegiatan usaha;
 - h) Pembekuan izin mendirikan bangunan;
 - i) pencabutan izin mendirikan bangunan;
 - j) pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah;
 - k) perintah pembongkaran bangunan rumah;
 - l) pembekuan izin usaha;
 - m) pencabutan izin usaha;
 - n) pengawasan;
 - o) pembatalan izin;
 - p) kewajiban pemulihan fungsi lahan dalam jangka waktu tertentu;
 - q) pencabutan insentif;
 - r) pengenaan denda administratif; dan/atau
 - s) penutupan lokasi.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB XVI

KETENTUAN PIDANA

Pasal 151

- 1) Setiap orang yang menyelenggarakan pembangunan perumahan, yang tidak membangun perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- 2) Selain pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dijatuhi pidana tambahan berupa membangun kembali perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan.

Pasal 152

“Setiap orang yang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

G. Kawasan Resapan Air

Kawasan resapan air adalah kawasan yang mempunyai kemampuan tinggi untuk meresap air hujan (akuifer) yang berguna sebagai sumber air. Tujuan perlindungan kawasan resapan air pada kawasan hutan/rawa sungai dan *city ponds* adalah untuk memberikan ruang yang cukup bagi peresapan air hujan pada daerah resapan air tanah untuk keperluan penyediaan kebutuhan air tanah dan penanggulangan banjir, baik untuk kawasan bawahannya, maupun kawasan yang bersangkutan.⁵⁷

Menurut Mardi Wibowo, Kawasan resapan air adalah daerah tempat meresapnya air hujan ke dalam tanah yang selanjutnya menjadi air tanah. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 02 Tahun 2013, tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air; Kawasan Resapan Air adalah Kawasan yang memiliki variabel /parameter penciri kawasan resapan air seperti curah hujan, tekstur tanah, kemiringan lahan dan penggunaan lahan dengan karakteristik tertentu.⁵⁸

Daerah resapan air di daerah perkotaan ini sangat penting keberadaannya, dimana daerah resapan air ini dinilai sangat penting untuk melestarikan sumberdaya air tanah maupun menciptakan keseimbangan sumber daya air lingkungan. Apabila lahan yang berfungsi sebagai resapan air ini mengalami penurunan yang terus menerus, maka akan menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan, seperti tingginya

⁵⁷ Buku Putih Sanitasi Kabupaten Merauke 2013. Hal. 28.

⁵⁸ Wibowo, Mardi. 2006. "Model Penentuan Kawasan Resapan Air Untuk Perencanaan Tata Ruang Berwawasan Lingkungan. Jurnal Hidrosfir, Vol. 1 No. 1.

volume air larian permukaan, yang mana apabila jumlahnya lebih besar daripada debit tampungan Daerah Aliran Sungai yang ada pada wilayah tersebut, maka dapat mengakibatkan terjadinya banjir lokal.

Permasalahan yang mendasar dalam upaya pengelolaan sumber daya air secara terpadu adalah terjadinya gejala krisis air baik kuantitas maupun kualitas di beberapa wilayah di Indonesia yang mulai dirasakan saat ini. Beberapa permasalahan lainnya yang dihadapi dalam pengelolaan sumber daya air sebagai berikut :

1) Kerusakan daerah tangkapan hujan

Kerusakan daerah tangkapan hujan terutama disebabkan oleh ketimpangan dalam pemanfaatan lahan. Ketimpangan tersebut disebabkan oleh perubahan (konversi) lahan yang tidak terkendali sehingga kawasan hutan yang semula dilindungi oleh vegetasi alami berubah menjadi kawasan terbuka. Sedangkan lahan pertanian dan kawasan pedesaan lainnya berubah dengan cepat menjadi kawasan industri dan perkotaan. Perubahan tata guna lahan tersebut mengubah karakteristik hidrogeografis kawasan tersebut dan secara langsung mengancam kelestarian tata guna airnya.

2) Erosi dan Sedimentasi

Erosi adalah peristiwa hilang atau terkikisnya bagian tanah di suatu tempat yang disertai terangkutnya bagian tanah. Hujan yang jatuh di lahan terbuka merupakan penyebab utama erosi, karena tetesan

air membawa momentum yang secara mekanis dapat mengubah ikatan antar butiran tanah. Erosi mengakibatkan terjadinya pemindahan butiran tanah ke tempat lain melalui suatu proses yang dinamakan angkutan sedimen.

3) Kekeringan

Rusaknya daerah tangkapan hujan menyebabkan kemampuan suatu Daerah Aliran Sungai untuk menyimpan air di musim hujan dan melepaskannya di musim kemarau sebagai base flow dengan sendirinya akan menurun. Dengan demikian, debit sungai pada musim kemarau akan menjadi kecil dan mengakibatkan keterbatasan air untuk memenuhi berbagai kebutuhan. Fenomena tersebut yang disebut dengan kekeringan. Selain itu kekeringan juga dapat diakibatkan pengaruh iklim.

4) Pencemaran Air

Pencemaran air merupakan persoalan khas yang terjadi disungai dan badan air di Indonesia. Sumber pencemaran air terutama disebabkan aktivitas manusia dan dipicu secara kuadratika oleh pertumbuhan penduduk. Pencemaran air yang terjadi di kawasan perkotaan disebabkan oleh sektor domestik, berupa limbah cair dari rumah tangga dan industri rumah tangga. Dengan demikian, keadaan tersebut dapat merusak kualitas air permukaan. Penurunan kualitas air permukaan secara keseluruhan berpengaruh pada kelayakan sistem perairan Indonesia.

5) Banjir

Banjir dapat terjadi akibat penurunan daya tampung di sungai, saluran drainase, atau pembuangan air yang disebabkan sedimentasi dan adanya kerusakan tanggul dan prasarana pengairan lainnya.⁵⁹

H. Landasan Teori

1. Teori Tanggung Jawab Hukum

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban.⁶⁰ Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.⁶¹

Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.⁶²

⁵⁹ Suhardjono. *Drainase Perkotaan*. Malang: Universitas Brawijaya Malang Fakultas Teknik. 2013. Hal. 15

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000, hlm 55

⁶¹ *Ibid*, hlm 57

⁶² Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Bandung: 2006 hlm 95.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁶³ Teori tradisional dibedakan dua jenis tanggung jawab (pertanggung jawaban) yaitu: tanggung jawab yang didasarkan atas unsur kesalahan, dan tanggung jawab mutlak.⁶⁴

Situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini dikenal dengan sebagai tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Teori tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) ketegori sebagai berikut :

- a. Tanggung jawab atasan
- b. Tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan orang-orang dalam tanggungannya
- c. Tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada di bawah tanggungannya.

⁶³ Ibid, hlm 81

⁶⁴ Ibid. hlm.95

KUHPerdata menjelaskan beberapa pihak yang harus menerima tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain sebagai berikut:⁶⁵

- a. Orang tua atau wali yang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah tanggungannya atau di bawah perwaliannya.
- b. Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya.
- c. Guru bertanggung jawab atas muridnya.
- d. Kepala tukang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerja yang berada dibawahnya.
- e. Pemilik binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang peliharaannya.⁶⁶
- f. Pemilik gedung bertanggung jawab atas ambruknya gedung karena kelalaian dalam pemeliharaan atau karena cacat dalam pembangunan maupun tatanannya.⁶⁷

Secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :⁶⁸

- a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability based on fault*)

⁶⁵ Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁶⁶ Pasal 1368 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁶⁷ Pasal 1369 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁶⁸ Celina Tri Siwi Kristiyanti, Hukum Perlindungan konsumen, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008 hlm 92

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPerdata. Secara umum, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Dengan kata lain, tidak adil jika orang yang tidak bersalah harus mengganti kerugian yang diderita orang lain.⁶⁹

Perkara yang perlu dijelaskan dalam prinsip ini adalah defenisi tentang subjek pelaku kesalahan yang dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang atau karyawan yang dibawah pengawasannya. *Corporate liability* memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Menurut doktrin ini, lembaga yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga yang diperkerjakannya.⁷⁰

Persoalan semacam ini tidaklah sederhana, karena dalam praktek belum tentu setiap pengangkut bersedia akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim atau penerima barang atau pihak ketiga tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktiann tersebut dilakukan di Pengadilan untuk diputus oleh hakim.

⁶⁹ Ibid, hlm 93

⁷⁰ Ibid, hlm 94

b. Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggung Jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Apabila pihak tergugat tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan.⁷¹ Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan dikenal empat variasi:

- a) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.
- b) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian
- c) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya
- d) Pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan penumpang atau kualitas barang yang tidak baik.
- e) Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*presumption nonliability principle*)

⁷¹ E. Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan (Himpunan Makalah 1961-1995)*, Mandar Maju, Bandung: 2000, hlm 37.

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas.⁷²

Prinsip ini lebih diterapkan pada kasus-kasus seperti kasus yang dimana apabila terjadi suatu kecelakaan lalu lintas yang mempunyai peran aktif dalam melakukan pembuktian adalah pihak penggugat.

Berdasarkan penjelasan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, penerapan prinsip ini dapat dilihat dari Pasal 194 ayat (1) yang menyatakan bahwa perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan Perusahaan Angkutan Umum sehingga ia dapat menuntut ganti kerugian yang ia derita.

c. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Ada yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah prinsip yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya tanggung jawab absolut adalah tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.⁷³

Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban Perdata (*Civil Liability*).⁷⁴ Tanggung jawab perdata

⁷² Ibid, hlm 95

⁷³ Ibid, hlm 96

⁷⁴ Salim H.S, Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW), PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hlm 45

merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

2. Teori Perlindungan Hukum

Sebagai bagian dari beberapa macam upaya pihak pemerintah dalam suatu negara melalui sarana-sarana hukum yang tersedia. Termasuk membantu subyek hukum mengenal dan mengetahui hak-hak dan kewajibannya serta dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana untuk memperoleh hak-haknya. Pemerintah yang merepresentasi negara, sebagaimana tujuan negara itu sendiri maka pemerintah harus memastikan pelaksanaan hak dan kewajiban, juga untuk melindungi segenap bangsa di dalam suatu negara serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat dari negara itu adalah termasuk di dalam makna perlindungan hukum.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.⁷⁵

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam memenuhi

⁷⁵ Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

kepentingannya tersebut. Pemberian kekuasaan, atau yang sering disebut dengan hak ini, dilakukan secara terukur, keluasan dan kedalamannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁷⁶

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁷⁷

Menurut Paton, suatu kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.⁷⁸ Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk

⁷⁶ Ibid,h.69

⁷⁷ Ibid,h. 54

⁷⁸ Ibid, hlm. 54

menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.⁷⁹

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa:

“Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.”⁸⁰

Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut *rechtsbecherming*. Harjono mencoba memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.⁸¹ Dapat dikatakan bahwa

⁷⁹ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya, hlm. 64

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara), Surabaya, PT. Bina Ilmu, hlm. 38

⁸¹ Harjono, 2008, Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 357.

perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan dengan berlandaskan hukum dan perundang-undangan.

3. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum sendiri harus diartikan dalam kerangka tiga konsep yaitu :

- a. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakan tanpa terkecuali.
- b. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
- c. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangannya dan kurangnya partisipasi masyarakat.⁸²

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap, mengejewantah dan sikap

⁸² Marjono Reksodipuro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, Hal. 46

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan.

Dalam arti luas, penegakan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang didalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu :

a) Ditinjau dari sudut subyeknya :

Dalam arti luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak

melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakan aturan hukum.

Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

b) Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya :

Dalam arti luas, penegakan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, penegakan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Penegakan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakan peraturan hukum.

Penegakan hukum meliputi dua hal, yakni :

a) Penegakan hukum preventif, yakni bentuk penegakan hukum di mana masyarakat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan

atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.

- b) Penegakan hukum represif, yakni bentuk penegakan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.⁸³

I. Kerangka Pikir

1. Alur Kerangka Pikir

Berdasarkan latar belakang dalam penelitian yang berjudul “Analisis Hukum Terhadap Pengendalian Pembangunan Perumahan Pada Kawasan Resapan Air Yang Berbasiskan Tata Ruang Dan Penatagunaan Tanah Di Kabupaten Merauke” penulis hendak memperjelas dan menganalisis mengapa terjadinya alih fungsi kawasan resapan air untuk menjadi kawasan perumahan dan untuk mengkoordinasikan bagaimana implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan.

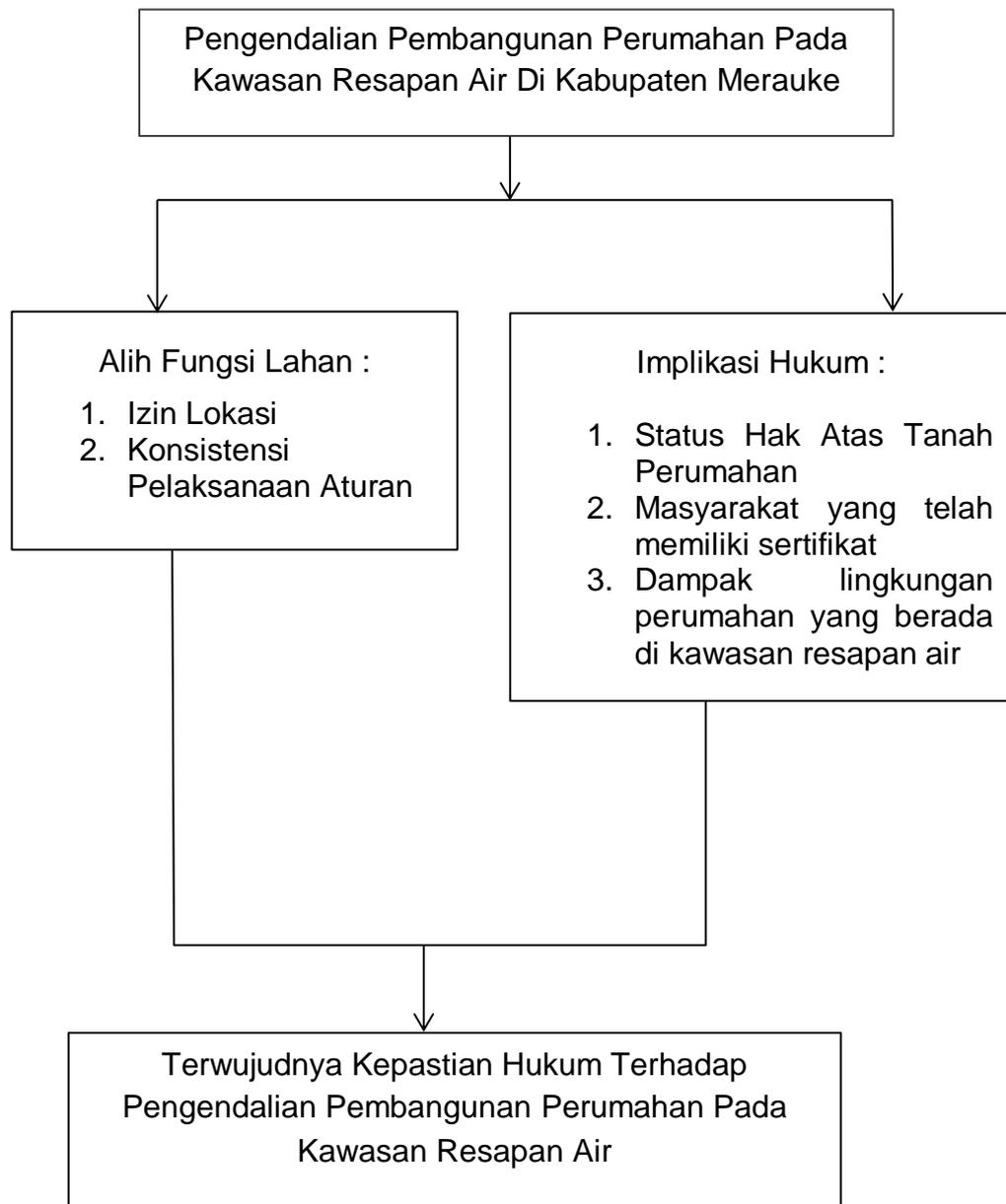
Dalam penelitian ini objek yang akan dikaji oleh penulis terdiri dari 2 (dua) variable bebas yaitu : (1) Mengapa terjadi alih fungsi kawasan resapan air untuk menjadi kawasan perumahan; (2) Bagaimanakah implikasi hukum terhadap alih fungsi kawasan resapan air yang menjadi kawasan perumahan.

Indicator atau variable tak terikat (*independent variable*) dalam variable 1 (satu) adalah : 1) Izin Lokasi. 2) Konsistensi Pelaksanaan

⁸³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009. Hal. 38

Aturan. Sedangkan dalam variable 2 (dua) yang menjadi indicator atau variable tak terikat (*independent variable*) adalah : 1) Status Hak atas Tanah Perumahan. 2) Masyarakat Yang Telah Memiliki Sertifikat. 3) Dampak Perumahan Yang Berada Di Kawasan Resapan Air.

2. Bagan Kerangka Pikir



J. Defenisi Operasional

1. Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, tanah sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, tanah juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan dalam pembangunan.
2. Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan lokal.
3. Penatagunaan Tanah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari penataan ruang, atau subsistem dari penataan ruang.
4. Penduduk adalah kumpulan manusia yang menempati wilayah geografi dan ruang tertentu.
5. Perumahan adalah sekelompok rumah atau bangunan lainnya yang dibangun bersamaan oleh seorang kontraktor sehingga penampilannya menjadi seragam.
6. Pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
7. Kawasan Resapan Air adalah tempat meresapnya air hujan ke dalam tanah yang selanjutnya menjadi air tanah.

8. Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.
9. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.
10. Implikasi adalah suatu akibat yang terjadi atau ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan atau program tertentu bagi sasaran pelaksanaan program yang bersifat baik atau tidak baik.
11. Pengendalian adalah proses untuk mengukur kinerja dan memastikan bahwa tindakan yang dilakukan berhasil mencapai tujuan yang telah ditentukan.
12. Pengalihan fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.