

TESIS

**PEMANFAATAN TANAH UNTUK KAWASAN PERMUKIMAN
MENURUT RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR**

*THE USE OF LAND FOR SETTLEMENT AREA
ACCORDING TO SITE LAYOUT PLAN OF MAKASSAR CITY*

Disusun dan diajukan oleh:

FATMASARI

P3600210023



PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

HALAMAN JUDUL

**PEMANFAATAN TANAH UNTUK KAWASAN PERMUKIMAN
MENURUT RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR**

***THE USE OF LAND FOR SETTLEMENT AREA
ACCORDING TO SITE LAYOUT PLAN OF MAKASSAR CITY***

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh :

FATMASARI

P3600210023

PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

LEMBAR PENGESAHAN

**PEMANFAATAN TANAH UNTUK KAWASAN PERMUKIMAN
MENURUT RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR**

Diajukan dan disusun oleh:

**FATMASARI
P3600210023**

MENGETAHUI

KOMISI PENASIHAT

Ketua

Anggota

**Prof.Dr.Syamsul Bachri, S.H.,M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003**

**Dr.Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001**

MENGETAHUI:

KETUA PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

**Dr. Nurfaidah Said, S.H.,M.H.,M.Si.
NIP. 19600621 198601 2 001**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **FATMASARI**

Nomor Pokok : **P3600210023**

Program : Magister (Strata 2)

Program studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang berjudul **"Pemanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Kota Makassar"** adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Mei 2013

Yang menyatakan,

FATMASARI

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahir Wabarakatuh,

Alhamdulillah. Rasa syukur yang dalam penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Dzat Yang Maha Kuasa, Pencipta Ilmu dan Pengetahuan, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Teriring shalawat dan salam senantiasa penulis lantunkan kepada Nabi Muhammad SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar.

Dalam melakukan penulisan tesis ini, penulis mendapat banyak bantuan dari berbagai pihak, sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Untuk itu penulis dengan segala kerendahan hati menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Tesis ini penulis persembahkan khusus kepada ibunda tercinta Hj. Mastam, yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan serta cinta dalam kehidupan penulis. Juga penulis persembahkan untuk ayahanda tercinta, H. Abdul Muin, BA, yang selalu memberikan

semangat, mendoakan, memberikan bantuan moril dan materil hingga selesainya penulisan ini;

2. Suami tercinta Muh. Najib, S.E., Anak-anak penulis, Muh. Hendy Amirul Alifka, Muh. Rafli Indrajiv,v, Reyza Aurelia Triana, Elzi Indriana Ramadhani, yang selalu menjadi semangat bagi penulis dalam penyelesaian tesis ini;
3. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S., selaku Ketua Komisi Penasihat dan Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku Anggota Komisi Penasihat, yang telah membimbing dan memberikan waktunya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
4. Prof. Dr. Aminuddin Salle, S.H., M.H., Prof. Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.H., Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Anggota Komisi Penguji, atas saran, kritik dan waktu yang telah diberikan kepada penulis;
5. Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, Sp.BO., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta staf;
6. Prof. Aswanto, S.H., M.H., DFM., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Pembantu Dekan I, Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Pembantu Dekan II. Dr. Anshori, S.H., M.H., Pembantu Dekan III, Romi Librayanto, S.H., M.H;
7. Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan, dan Kahar Lahae, S.H., M.H., selaku Sekretaris

Program Studi Magister Kenotariatan, beserta staf, Ibu Eppy dan Pak Aksa, atas segala bantuan selama menempuh pendidikan di Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan;

8. Seluruh staf pengajar Program Magister Kenotariatan yang telah mendidik dan mengajarkan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat kepada penulis;
9. Prof. Dr. Hasbir, S.H., M.H. dan Ibu Lisa Valda, S.H., MKn, yang senantiasa memberikan motivasi dan bantuan baik moril dan materil kepada penulis;
10. Bapak Drs. Masri Tiro, MSc, Kepala Bidang Fisik dan Sarana BAPPEDA, Kota Makassar, Ir. Darwis Herman, Kepala sub Bidang Perhubungan Tata Ruang dan Lingkungan BAPPEDA Kota Makassar, Ir. Muh. Ichsan Said, beserta seluruh Staf BAPPEDA yang telah banyak memberikan data pada saat penelitian.
11. Bapak Apriady, SH, MH, Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Kota Makassar, Bapak Umar, SH, Kepala sub Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Makassar, Asma Suharti, SH, beserta staf yang telah membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
12. Bapak Ir. Ahmad Husain, MSi, Kepala Bidang Tata Ruang, Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar, beserta staf yang telah

membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.

13. Bapak Ir. Supardi, Kepala Seksi Rencana Mikro dan Detail pada Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar, Ir. Donni, beserta staf yang telah membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
14. Bapak Yusuf Lukman, BE, SH, Kepala Seksi penertiban pada Dinas Tata Ruang dan Bangunan, Emir, SH, beserta staf yang telah membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
15. Bapak Muhammad Yusuf Taba, SE, Pengembang/Developer Perumahan Barombong Griya Galesong, beserta staf yang telah membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
16. Bapak Syaiful Mangimangi, Pengembang/developer beserta staf yang telah membantu memberikan data sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
17. Bunda A. Kadariah, S.H., MKn, Israiny, SH, Dewi Wulandari, S.H., MKn, Ibu Rasyida, S.H., MKn, Ibu Yati, S.H., Ibu Julianti Papatungan, S.H., MKn, Audrey, S.H., MKn, Erin Daryansyah, S.H., MKn, serta teman-teman penulis, lainnya di Magister Kenotariatan UNHAS 2010,

yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyelesaian tesis ini. Terima kasih telah menjadi bagian dalam hidup penulis sampai kapanpun. *Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar,30 Maret 2012

Penulis,

FATMASARI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Prinsip Negara Hukum	14
B. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah	17
C. Hak Menguasai Negara Atas Tanah.....	20
D. Hak Perseorangan Atas Tanah.	24
E. Pemanfaatan /Penatagunaan Tanah.....	27
1. Pengertian Tanah.....	27
2. Pengertian Penatagunaan Tanah	28
3. Prinsip dan Dasar Hukum Penatagunaan Tanah	33
4. Pengertian Ruang	38
5. Pengertian Tata Ruang	40
6. Rencana Tata Ruang	42
7. Pengertian Kawasan	45
F. Pengertian Kesadaran Hukum.....	46
G. Pengertian Perizinan.....	48

H. Sanksi Administratif dalam Perda Nomor 6 Tahun 2006....	52
I. Landasan Teori.....	68
1. Teori Kewenangan.....	68
2. Teori Kepastian Hukum	73
3. Teori Perencanaan	75
4. Teori Koordinasi.....	79
J. Kerangka Pikir.....	83
K. Definisi Operasional.	84
BAB III METODE PENELITIAN	86
A. Tipe Penelitian.....	86
B. Lokasi Penelitian.	86
C. Populasi dan Sampel.....	86
D. Jenis dan Sumber Data.	87
E. Teknik Pengumpulan Data	88
F. Analisis Data	88
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	89
A. Pemanfaatan Kawasan Permukiman Dalam Pengaturan.... Tata Ruang Kota Makassar	89
1. Perizinan	115
2. Koordinasi Kelembagaan	132
3. Pengawasan.....	138
4. Peran Serta Masyarakat.....	141
B. Penerapan Sanksi Terhadap Pemanfaatan Kawasan	
Permukiman Yang Tidak Sesuai Dengan Rencana Tata.... Ruang Wilayah Kota Makassar Masyarakat.....	147
BAB V PENUTUP	158
A. Kesimpulan.....	158
B. Saran.....	158
DAFTAR PUSTAKA	160

DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel1: Pendapat Narasumber dan Responden Tentang Pemanfaatan Kawasan Permukiman dalam Pengaturan RTRW Kota Makassar.....	101
Tabel2: Data Permohonan Yang Memperoleh Rekomendasi Mendirikan Bangunan untuk Permukiman, Ruko dan Rukan Tahun 2010- 2012.....	121
Tabel 3: Target dan Realisasi Retribusi Izin Mendirikan..... Bangunan.....	124
Tabel 4: Rekomendasi Izin Prinsip untuk Perumahan..... di Kota Makassar Tahun 2010-2012.....	128
Tabel 5: Jenis dan Jumlah Pelanggaran RTRW di Kota..... Makassar.....	150
Tabel 6: Tingkat Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Mengurus Izin Mendirikan Bangunan (n=48).....	151
Tabel 7: Pengetahuan Masyarakat tentang Garis Sempadan..... Bangunan (GSB).....	153

ABSTRAK

FATMASARI, *Pemanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar* (dibimbing oleh Syamsul Bachri dan Sri Susyanti Nur).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pemanfaatan tanah untuk kawasan permukiman, dan bagaimana pengaturannya dalam tata ruang Kota Makassar serta untuk mengetahui dan memahami penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sesuai dengan pengaturan tata ruang Kota Makassar.

Tipe penelitian yang digunakan adalah sosio-yuridis. Sampel penelitian ditetapkan secara Purposive Sampling. Data yang diteliti meliputi data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan narasumber dan responden, data sekunder merupakan data yang dapat mendukung keterangan-keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif

Hasil penelitian ini 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.

Kata kunci : Tata Ruang, Kawasan Permukiman

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan penduduk di suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hidup bagi rakyatnya. Kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, terutama negara yang menganut paham *Welfare State*¹, sebagaimana halnya Indonesia. Negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan adanya kewajiban tersebut, maka pemerintah dapat mengatur dan mengelolah penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam baik darat, laut maupun udara yang tersedia, dengan selalu memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang

¹ *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) selain mengharuskan setiap tindakan negara berdasarkan hukum, negara juga diberikan tugas dan tanggung jawab untuk mensejahterakan masyarakat. Ciri dari negara kesejahteraan adalah:

- ❖ Mengutamakan terjaminnya hak-hak sosial ekonomi rakyat.
- ❖ Hak milik tidak bersifat mutlak.
- ❖ Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan akan tetapi turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi.
- ❖ Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga negara.
- ❖ Peranan hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara. (Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hal 14).

berbeda-beda, sehingga akan tercapai suatu tujuan negara yaitu mensejahterakan masyarakatnya.²

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945³ selanjutnya disebut UUD NRI 1945, menjamin kesejahteraan rakyat meliputi aspek yang sangat luas terdiri dari aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan masyarakat.⁴

Keanekaragaman pemanfaatan sumber daya alam dalam usaha memacu pertumbuhan yang mendukung pemerataan serta peningkatan pertumbuhan ekonomi, diupayakan sejalan dengan kemampuan alam bangsa Indonesia yang beraneka ragam serta kebutuhan masyarakat yang semakin beraneka ragam sehingga dengan adanya kondisi tersebut memerlukan adanya campur tangan dari pihak pemerintah, oleh karena dalam pemanfaatan sumber daya alam menyangkut hajat hidup orang banyak.⁵

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya mempunyai kewenangan-kewenangan dalam mengelola sumber daya alam sebesar-

² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, hal 19.

³ UUD NRI 1945 telah mengalami empat kali amandemen, namun Pasal 33 ayat 3 tidak mengalami perubahan. Berdasarkan amandemen keempat UUD NRI 1945, Pasal 33 ditambah menjadi lima ayat.

⁴ Padmo Wahjono dalam Winahyu Erwiningsih, *Hak Pengelolaan Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal 23.

⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op. Cit*, hal 20.

besarnya untuk kemaslahatan rakyat, yang antara lain adalah hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), yang tujuannya adalah dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian negara mempunyai hak menguasai atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk ruang angkasa. Oleh karena itu, pelaksanaan kekuasaan hak negara tersebut secara tidak langsung merupakan instrumen kontrol terhadap mekanisme dan prosedur penyelenggaraan hak dan kewenangan tersebut.⁶

Hak menguasai negara merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) amandemen keempat UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kata-kata dikuasai oleh negara inilah yang melahirkan konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam di Indonesia⁷, yang dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria⁸ selanjutnya disingkat UUPA.

⁶ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak atas Tanah Bidang Agribisnis*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal 13.

⁷ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hal 100.

⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Fungsi mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa oleh negara yang dilaksanakan pemerintah sangat penting, mengingat pesatnya pembangunan ternyata dihadapkan pada masalah-masalah yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah. Masalah-masalah yang krusial tersebut adalah terbatasnya tanah yang tersedia dengan berbagai fungsi peruntukannya, pemanfaatan dan pengelolaan tanah serta pola tata ruang yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara terpadu dan menyeluruh, penggunaan tanah yang sering terjadi penyimpangan dari peruntukannya, persaingan mendapatkan lokasi atau tanah yang telah didukung atau yang berdekatan dengan berbagai fasilitas perkotaan sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan kota serta masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap kepatutan atas kewajiban sebagai warga negara.

Kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa mengandung arti bahwa negara dalam hal ini pemerintah memiliki kewenangan membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan serta untuk lebih mengoptimalisasikan konsep penataan ruang akhirnya pemerintah menyusun Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang

Penataan Ruang,⁹ namun seiring dengan adanya perubahan terhadap paradigma Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengelolah daerahnya sendiri (Otonomi Daerah)¹⁰ berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah¹¹, maka ketentuan mengenai penataan ruang mengalami perubahan yang ditandai dengan digantikannya ketentuan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang¹² selanjutnya disingkat UUPR.

Tujuan dari penetapan kebijakan pemerintah terkait penataan ruang yaitu dalam Pasal 3 UUPR bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan

⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3493.

¹⁰ Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan dan perencanaan pembangunan. Dengan adanya konsep otonomi daerah maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang cukup luas dalam menentukan arahan kebijakan, khususnya mengenai rencana pembangunan. (Dikutip dari Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op. Cit*, hal 86).

¹¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

¹² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan Pasal 14 UUPA, Pemerintah Daerah diberi wewenang mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan serta pemeliharaan tanah. Penataan ruang meliputi suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang, yang didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif.

Sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik, dapat mendorong kearah terciptanya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (1) huruf b UUPR meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Pemanfaatan tanah untuk mewujudkan penataan ruang wilayah perkotaan yang optimal sebagaimana dicita-citakan oleh masyarakat seyogyanya sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2006-2016 selanjutnya disingkat RTRW Kota Makassar, Pasal 9 mengatur bahwa Kawasan Pengembangan Terpadu Kota Makassar, terdiri atas:

1. Kawasan Pusat Kota, yang berada pada bagian tengah Barat dan Selatan Kota mencakup wilayah Kecamatan Wajo, Bontoala, Ujung Pandang, Mariso, Makassar, Ujung Tanah dan Tamalate;
2. Kawasan Permukiman Terpadu, yang berada pada bagian tengah pusat dan Timur Kota, mencakup wilayah Kecamatan Manggala, Panakkukang, Rappocini dan Tamalate;
3. Kawasan Pelabuhan Terpadu yang berada pada bagian tengah Barat dan Utara Kota, mencakup wilayah Kecamatan Ujung Tanah dan Wajo;
4. Kawasan Bandara Terpadu, yang berada pada bagian tengah Timur Kota, mencakup wilayah Kecamatan Biringkanaya dan Tamalanrea;
5. Kawasan Maritim terpadu, yang berada pada bagian Utara Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tamalanrea;

6. Kawasan Industri Terpadu, yang berada pada bagian tengah Timur Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tamalanrea dan Biringkanaya;
7. Kawasan Pergudangan Terpadu, yang berada pada bagian Utara Kota mencakup wilayah Kecamatan Tamalanrea, Biringkanaya dan Tallo;
8. Kawasan Pendidikan Tinggi Terpadu, yang berada pada bagian tengah Timur Kota mencakup wilayah Kecamatan Panakkukang, Tamalanrea dan Tallo;
9. Kawasan Penelitian Terpadu yang berada pada bagian tengah Timur Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tallo;
10. Kawasan Budaya Terpadu, yang berada pada bagian Selatan Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tamalate;
11. Kawasan Olahraga Terpadu, yang berada pada bagian Selatan Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tamalate;
12. Kawasan Bisnis dan Pariwisata Terpadu, yang berada pada bagian tengah Barat Kota, mencakup wilayah Kecamatan Tamalate;
13. Kawasan Bisnis Global Terpadu, yang berada pada bagian tengah Barat Kota, mencakup wilayah Kecamatan Mariso.

Pengaturan tentang pembagian kawasan atau zonasi tersebut di atas pada dasarnya merupakan sebuah alat pengendalian bagi Pemerintah Kota Makassar dalam mengatur tata ruang Kota Makassar dengan sebaik-baiknya. Akan tetapi pengaturan zonasi tersebut pada pelaksanaannya tidak sesuai dengan realisasi pelaksanaan pembangunan misalnya pada saat ini di setiap kawasan yang merupakan jalan protokol telah dipenuhi dengan pembangunan Ruko (rumah toko). Oleh karena itu pembagian kawasan terpadu atau zonasi yang ditetapkan dalam RTRW Kota Makassar pada tahap pelaksanaannya tidak dapat diwujudkan sesuai dengan yang diharapkan.

Salah satu pengaturan yang sangat penting adalah pengaturan tentang kawasan permukiman terpadu. Kawasan permukiman terpadu adalah kawasan yang diarahkan dan diperuntukkan bagi pemusatan dan pengembangan permukiman atau tempat tinggal/hunian beserta prasarana dan sarana lingkungannya yang terstruktur secara terpadu.

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk menyebabkan peningkatan kebutuhan akan perumahan dan fasilitas-fasilitas lainnya yang terkait. Pemenuhan kebutuhan perumahan dan fasilitas-fasilitas yang terkait tersebut tidak terlepas dari peningkatan penggunaan lahan.

Pengembangan kawasan permukiman telah mendorong terjadinya pergeseran fungsi atau alih fungsi lahan. Pergeseran fungsi atau alih fungsi lahan dari ruang terbuka hijau, lahan konservasi, kawasan budi daya atau kawasan lindung telah beralih fungsi menjadi kawasan permukiman.

Kebutuhan permukiman yang merupakan kebutuhan pokok dari masyarakat merupakan masalah yang sulit dikendalikan oleh Pemerintah Kota karena terjadi persoalan-persoalan diantaranya adalah efek atau dampak dari alih fungsi lahan. Efek atau dampak dari alih fungsi lahan atau pergeseran fungsi kawasan ini adalah terjadinya banjir, kebakaran, dan kemacetan, sedangkan efek atau dampak dari tidak terpenuhinya kebutuhan perumahan adalah rentan terjadi penurunan kesehatan masyarakat serta mudah terjadi konflik.

Pada harian Fajar terbitan Jumat, tanggal 4 Januari 2013 mengungkapkan telah terjadi banjir pada beberapa kelurahan di Kota Makassar yang merupakan kawasan permukiman. Banjir yang terparah adalah di Kelurahan Batua yang menyebabkan para warga terpaksa mengungsi oleh karena ketinggian air telah mencapai 1,5 meter. Salah satu penyebabnya adalah banyaknya drainase yang tertutup oleh bangunan permukiman baru¹³ serta terjadinya alih fungsi dari ruang terbuka hijau yang seharusnya menjadi daerah resapan air telah beralih fungsi menjadi kawasan perumahan. Hal ini menunjukkan bahwa RTRW Kota Makassar sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan dinamika masyarakat pada saat ini.

Berdasarkan uraian di atas maka issue penelitian yang penulis angkat adalah bahwa RTRW Kota Makassar belum sesuai dengan UUPR dan kurangnya sinergitas kewenangan antara aparat Pemerintah Kota Makassar dalam pemanfaatan kawasan permukiman terhadap rencana tata ruang Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemanfaatan tanah untuk kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah Kota Makassar?

¹³ Koran “*Fajar*”, Jumat Tanggal 4 Januari 2013.

2. Bagaimana penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami, serta menjelaskan tentang pemanfaatan tanah untuk kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan memahami tentang penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik untuk kepentingan teoretis maupun untuk kepentingan praktis.

1. Manfaat Secara Teoretis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap peningkatan dan pengembangan di bidang Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Ruang pada khususnya terkait dengan pemanfaatan tanah kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

2. Manfaat Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kota Makassar terhadap pemanfaatan kawasan permukiman dalam tata ruang Kota Makassar yang lebih baik khususnya bagi pengambil kebijakan terhadap pemanfaatan tanah kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

E. Orisinalitas Penelitian

Dari hasil penelusuran yang dilakukan terhadap tulisan atau penelitian tentang "Pemanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar", belum pernah ada yang melakukan penelitian sebelumnya. Akan tetapi pernah ada yang meneliti yang berkaitan dengan hal tersebut, yaitu:

Tesis Robert Kurniawan Ruslak Hammar (2001), Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul "Penataan Ruang Kota dan Implikasinya Terhadap Perlindungan Hak-Hak Rakyat atas Tanah di Kota Manokwari". Tesis ini membahas tentang rendahnya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kota dan kurangnya sosialisasi rencana tata ruang serta tidak transparannya pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah yang berarti hak-hak rakyat atas tanah di Kota Manokwari kurang terlindungi. Sementara tesis penulis lebih

menitikberatkan pada pemanfaatan tanah untuk kawasan permukiman berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan RTRW Kota Makassar, serta penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Prinsip Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum maka segala kekuasaan yang ada dalam negara harus berlandaskan dan tunduk pada hukum yang berlaku. Oleh karena itu segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.¹⁴

Pengertian lain dari negara hukum adalah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap tindak, tingkah laku dan perbuatan baik yang dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh warga negara harus berdasarkan atas hukum, termasuk dalam hal ini pemenuhan hak-hak setiap warga negara yang sama di depan hukum dengan didasari prinsip kepastian hukum.

Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat juga disebut sebagai negara hukum demokratis karena di dalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. J.B.J.M. ten Berge¹⁵ menyatakan prinsip-prinsip negara hukum adalah:

¹⁴ Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal 8.

¹⁵ Ridwan HR, *Op. Cit*, hal 198.

1. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga negaranya dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis.
2. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
3. Pemerintah terikat pada hukum.
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.¹⁶ menyatakan terdapat 11 prinsip pokok negara demokrasi atas hukum dalam perspektif yang bersifat horizontal dan vertikal, yaitu:

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama;
5. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia;

¹⁶ <http://hukum.kompasiana.com/2012/12/17/penjabaran> di akses tanggal 09 april 2013 jam 11.25.

6. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembatasan kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
7. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (independent and impartial) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
8. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara);
9. Adanya mekanisme "Judicial review" oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
10. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan peaksanaan prinsip-prinsip tersebut;
11. Pengakuan terhadap asas legalitas atau due process of law dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan peaksanaan prinsip-prinsip tersebut;

Berdasarkan pandangan para ahli hukum di atas terhadap prinsip negara hukum maka negara Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum harus mendasarkan pelaksanaan pengaturan atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu UUD NRI 1945, UUPA, dan UUPR sebagai dasar hukum bagi organ pemerintah dalam melaksanakan pengaturan, pemanfaatan, pengelolaan dan pengendalian tata ruang.

Pasal 14 UUPA menetapkan agar Pemerintah dan Pemerintah Daerah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan

dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, untuk:

1. Kepentingan yang bersifat politis
Termasuk kepentingan yang bersifat politis, misalnya perkantoran Pemerintah atau Pemerintah Daerah, pertahanan dan keamanan.
2. Kepentingan yang bersifat ekonomis
Termasuk kepentingan yang bersifat ekonomis, misalnya tanah untuk pengembangan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, industri, pertokoan, perdagangan, kehutanan, pertambangan.
3. Kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan
Termasuk kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan, yaitu tanah untuk keperluan perumahan, peribadatan, makam, kesehatan, pendidikan, rekreasi.¹⁷

B. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada

¹⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, hal 242.

pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.¹⁸ Dengan demikian, hak bangsa Indonesia mengandung dua unsur, yaitu sebagai berikut:

1. Unsur kepemilikan bersama yang bersifat perdata, tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik dari konsepsi Hukum Tanah Nasional.
2. Unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.

Unsur perdata sifatnya abadi dan tidak memerlukan campur tangan kekuasaan politik untuk melaksanakannya, tugas kewajiban yang termasuk hukum publik tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, penyelenggaraannya dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat yang pada

¹⁸ Ibid, hal 78.

tingkatan tertinggi diserahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁹

Boedi Harsono dalam Urip Santoso menyatakan, pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Walaupun hubungan hukum tersebut hubungan perdata bukan berarti bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak kepemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak bangsa Indonesia dalam Hukum Tanah Nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga negara secara individual.²⁰

Bagian-bagian atau bidang-bidang tanah hak bersama tersebut dapat diberikan kepada orang atau badan hukum untuk dikuasai dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai.

Pemberian hak tersebut terkait dengan subjek pemegang haknya. Dalam hal ini menurut undang-undang kewarganegaraan yang dimaksud dengan orang-orang yang termasuk Warga Negara Indonesia atau rakyat Indonesia yang disebut Warga Negara Indonesia (WNI). Setiap Warga

¹⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pres, Jakarta, 2009, hal 21.

²⁰ Urip santoso, Loc. Cit, hal 78.

Negara Indonesia tidak dibedakan menurut asal keturunannya (asli atau keturunan asing) maupun tidak dibedakan jenis kelaminnya.

Ketentuan ini menjadikan setiap Warga Negara Indonesia yang merupakan bagian dari bangsa Indonesia mempunyai hak yang sama untuk memperoleh bidang-bidang tanah sesuai dengan kebutuhannya. Bidang tanah tersebut dapat dimiliki dalam bentuk hak milik sebagai hak atas tanah yang tertinggi maupun dengan hak-hak atas tanah lainnya, sesuai dengan keperluan subjek pemegang haknya.²¹

C. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelolah seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Pasal 2 ayat (1) UUPA.²²

²¹ Ibid, hal 79.

²² Ibid, hal 80.

Hak menguasai negara atas tanah memberikan wewenang kepada negara untuk:²³

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UUPR)
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
 - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Warga Negara Asing (Pasal 16 UUPA).

²³ Sri Susyanti Nur, *Bank Tanah "Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan"*, AS Publishing, Makassar, 2010, hal 35.

- b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat Perdata maupun Tata Usaha Negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai mufakat.

Sri Susyanti Nur menyatakan atas dasar hak menguasai tersebut, luas kekuasaan negara atas tanah meliputi:²⁴

1. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak tertentu oleh perorangan. Kekuasaan negara atas tanah itu bersifat tidak langsung, artinya negara tidak bisa secara langsung menggunakan tanah ini apabila negara memerlukan;
2. Tanah-tanah yang belum dipunyai oleh orang perorangan, kekuasaan negara bersifat langsung, juga negara dapat memberikan kepada

²⁴ Ibid, hal 36.

perorangan atau badan hukum menurut keperluannya seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lainnya.

Objek hak menguasai negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang ada di dalamnya. Objek hak menguasai negara terhadap bumi adalah selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Sebagaimana Pasal 1 ayat (4) UUPA, dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Tentang hal ini, Parlindungan²⁵ menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan bumi, selain di atas bumi, yaitu hak-hak atas tanah seperti yang tercantum dalam Pasal 16 UUPA, juga yang ditanam di bumi, yaitu hak-hak atas hutan (Hak Pengusahaan Hutan–HPH) maupun yang terdapat ditubuh bumi yang dikenal dengan kuasa pertambangan, yaitu izin usaha pertambangan atas bahan-bahan galian dari bumi Indonesia.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati dalam Urip Santoso²⁶, bahwa kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan

²⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op. Cit, hal 25.

²⁶ Urip santoso, Loc. Cit, hal 80.

tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah adalah menjadi wewenang Pemerintah Pusat namun dapat pula dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat Pasal 2 ayat (4) UUPA, pelimpahan wewenang tersebut bersifat *Medebewind* artinya hanya sepanjang membantu Pemerintah Pusat dan tidak bersifat otonom. Yang artinya sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA).²⁷

D. Hak Perseorangan Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah memungkinkan Warga Negara Indonesia sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah

²⁷ Winahyu Erwiningsih, Op. Cit, hal 9.

tersebut untuk menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama tersebut secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan dapat dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan menguasainya bersama-sama dengan orang lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan hak-hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan baik secara perorangan maupun bersama-sama serta hak atas tanah yang dapat diberikan kepada badan hukum.

Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, Wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²⁸

²⁸ Aminuddin Salle dkk, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, AS Publishing, Makassar, 2010, hal 102.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan untuk mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”²⁹

Hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996³⁰ tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Hak atas tanah terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah,

²⁹ Urip Santoso, Op. Cit., hal 84.

³⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643.

Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

E. Pemanfaatan/Penatagunaan Tanah

1. Pengertian Tanah

Pengertian tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah dapat pula diartikan sebagai keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa atau menjadi wilayah suatu negara. Istilah tanah dikaitkan juga dengan istilah lahan. Lahan sendiri memiliki pengertian sebagai sebuah tanah terbuka atau tanah garapan.

Pengertian tanah dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA yaitu: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Tanah dalam Pasal tersebut di atas adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu hak-hak yang timbul di

atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu UUPA.

Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah hanya diperbolehkan menggunakannya, itupun dalam batas-batas seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA dengan kata-kata “sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini (yaitu: UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”³¹

2. Pengertian Penatagunaan Tanah

Sudikno Mertokusumo dalam Urip Santoso³² menggunakan istilah tata guna tanah, yaitu apabila istilah tata guna dikaitkan dengan objek Hukum Agraria Nasional (UUPA), maka penggunaan istilah tata guna tanah/ *land use planning* kurang tepat.

Penatagunaan tanah adalah istilah yang digunakan untuk menyebut cabang kebijakan sosial yang menggunakan berbagai ilmu untuk mengatur dan meregulasi pemakaian tanah agar dapat berjalan efisien dan etis.

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal 18.

³² Urip Santoso, Op. Cit,hal 245.

Perencanaan atau penatagunaan tanah merupakan pendekatan keilmuan, estetika dan pengaturan penggunaan lahan, sumber daya, fasilitas dan pelayanan untuk menjamin efisiensi fisik, ekonomi dan sosial serta kesehatan dan kesejahteraan masyarakat perkotaan.

Hasni menggunakan Istilah yang sama yaitu rencana tata guna tanah merupakan bentuk nyata pelaksanaan Pasal 2, Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA yang juga dijiwai oleh undang-undang lain yang mengurus penggunaan tanah. Pasal 33 UUPR menggunakan istilah penatagunaan tanah.³³

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah bila dikaitkan dengan ruang lingkup agraria dalam UUPA sebenarnya kurang tepat. Hal ini disebabkan bahwa menurut Pasal 1 ayat (2) UUPA, ruang lingkup agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi juga disebut tanah (Pasal 4 ayat (1) UUPA), tubuh bumi dan ruang yang berada di bawah permukaan air.³⁴

Kegiatan tata guna tanah atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a dan Pasal 14 ayat (1) UUPA adalah persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di

³³ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA, UUPR dan UUPLH*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 45.

³⁴ Urip Santoso, Loc. Cit, hal 245.

dalamnya. Kegiatan ini bersifat publik yang merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Tanah (*land*) sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek Hukum Agraria Nasional. Dengan berpedoman pada objek Hukum Agraria dan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah Tata Guna Agraria atau *Agrarian Use Planning*. *Agrarian Use Planning* terdiri atas *Land Use Planning* (Tata Guna Tanah) dan *Water Use Planning* (Tata Guna Air), *Air Use Planning* (Tata Guna Udara). Jelaslah bahwa menurut UUPA, tata guna tanah merupakan bagian kecil dari tata guna agraria. Namun di dalam praktek istilah tata guna tanah lebih umum digunakan dan lebih dikenal dari pada tata guna agraria. Selain itu, bagian terbesar dari kajian Hukum Agraria Nasional adalah mengenai tanah.³⁵

Tata guna tanah merupakan suatu konsep yang berkaitan dengan penataan tanah secara maksimal, oleh karena tata guna tanah selain mengatur mengenai persediaan, penggunaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa juga terhadap persediaan, penggunaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa juga terhadap tanggung jawab pemeliharaan tanah, termasuk di dalamnya menjaga kesuburan tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UUPA, yaitu: "Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap

³⁵ Ibid, hal 245.

orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah”.³⁶

Ketentuan Pasal 15 UUPA di atas, secara hukum setiap orang atau badan hukum atau instansi pemerintah dan swasta yang memiliki tanah mempunyai kewajiban untuk memelihara dan mencegah kerusakan tanah. Sejalan dengan ketentuan yang mengatur mengenai penatagunaan tanah di atas, maka ke depan diperlukan dasar-dasar penatagunaan tanah agar tidak menimbulkan konflik kepentingan di dalamnya.³⁷

R. Soeprapto³⁸ dalam Urip Santoso menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur, sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sudikno Mertokusumo³⁹ menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional. Dalam tata guna tanah terdapat rangkaian kegiatan penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, sedangkan

³⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal 261.

³⁷ Ibid, hal 262.

³⁸ Ibid, hal 246.

³⁹ Ibid, hal 246.

tujuan tata guna tanah adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tata guna tanah diatur dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UUPR jo PP No. 15 Tahun 2010 yaitu Penyelenggaraan Penataan Ruang sama dengan pengelolaan tata guna tanah, yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.⁴⁰

Muchsin dan Imam Koeswahyono⁴¹ menyatakan bahwa ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan/aktifitas, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain;
2. Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi dan seimbang;
3. Adanya tujuan yang hendak dicapai yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

⁴⁰ Supriadi, Loc. Cit, hal 261.

⁴¹ Urip Santoso, Op. Cit, hal 247.

4. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan Daftar Skala Prioritas (DSP).

3. Prinsip dan Dasar Penatagunaan Tanah

Nad Darga Talkurputra dalam Urip Santoso menyatakan bahwa ada sepuluh dasar penatagunaan tanah, yang di dalamnya memuat pengaturan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, yaitu:⁴²

- a. Kewenangan Negara

Kewenangan penatagunaan tanah oleh negara bersumber kepada hak menguasai negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kewenangan tersebut digunakan agar tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka menciptakan masyarakat adil dan makmur. Hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah kewenangan untuk mengatur semua tanah, yang telah dan atau belum dikuasai dan/atau dimiliki oleh orang-orang dan badan hukum termasuk instansi pemerintah.

- b. Batas-batas hak dari pemegang hak atas tanah

Menurut Pasal 4 UUPA, hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

⁴² Ibid, hal 248.

dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Bersumber dari hak atas tanah tersebut, pemegang hak atas tanah akan menggunakan tanah sesuai dengan keperluannya. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanahnya, sampai di situlah batas kekuasaan negara.

c. Fungsi sosial hak atas tanah

Penatagunaan tanah pada hakikatnya merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari hak atas tanah, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang memilikinya maupun bagi masyarakat dan negara.

d. Perlindungan ekonomi lemah

Pemegang hak atas tanah berbeda-beda keadaan sosial ekonominya, sehingga kemampuan dalam memenuhi kewajiban dalam rangka penatagunaan tanah berbeda-beda pula. Dalam rangka penatagunaan tanah perlu dipertimbangkan perlindungan terhadap ekonomi lemah.

- e. Penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan dan penguasaan dan pemilikan tanah.

Pada kenyataannya hampir seluruh bidang tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia telah dikuasai atau dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum dalam berbagai bentuk hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun ketentuan-ketentuan Hukum Adat atau Hak Ulayat.

Dengan demikian, penatagunaan tanah, baik di atas tanah yang telah ada pemilikinya maupun yang belum ada, tidak dapat dilepaskan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah.

- f. Penatagunaan tanah sebagai komponen pembangunan nasional.

Ketersediaan tanah sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Pembangunan tanpa tersedianya tanah kiranya tidak mungkin karena tanah diperlukan sabagai sumber daya sekaligus sebagai tempat menyelenggarakan pembangunan. Sebaliknya, tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan sebab yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia di atasnya melalui pembangunan. Oleh karena itu, penatagunaan tanah terkait langsung dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional.

Prosedur dan tahapan penyelenggaraannya sejalan dan terkait dengan prosedur dan tahapan waktu penyelenggaraan pembangunan

merupakan upaya mengakomodasikan kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan yang diprioritaskan.

g. Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan

Untuk memenuhi keperluan pembangunan yang beraneka ragam perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang serasi dengan tata guna air, tata guna udara, tata guna sumber daya alam lainnya dalam suatu kesatuan tata ruang yang dinamis.

Sebagai subsistem penataan ruang, maka penatagunaan tanah harus mampu mewujudkan rencana tata ruang wilayah sepanjang menyangkut tanah.

Penatagunaan tanah dimaksud haruslah memuat pedoman-pedoman penggunaan tanah yang berisi ketentuan-ketentuan, kriteria maupun petunjuk teknis di dalam menggunakan tanah guna mewujudkan azas-azas penataan ruang.

h. Penatagunaan tanah merupakan kegiatan yang bersifat koordinatif.

Penatagunaan tanah harus dapat mengakomodasikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya mengenai pemanfaatan ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup, sepanjang menyangkut pengaturan dan penyelenggaraan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah serta pemeliharaannya.

Karena sifat tanah berdimensi banyak dan menyangkut berbagai pihak dengan berbagai kepentingan yang dilandasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan, namun sepanjang pelaksanaannya menyangkut penatagunaan tanah, maka harus diakomodasikan melalui koordinasi antar-departemen dan lembaga yang terkait, baik di pusat maupun di daerah.

i. Penatagunaan tanah sebagai suatu sistem yang dinamis

Penatagunaan tanah harus mampu menampung kegiatan pembangunan yang bersifat dinamis di atas tanah dengan berbagai aspek baik dari segi keterbatasan maupun dimensinya. Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan kegiatan-kegiatan yang meliputi perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan dan pengendaliannya, yang satu sama lain saling terkait secara fungsional membentuk suatu sistem yang dinamis, maka dalam pelaksanaannya secara sistematis disiapkan dan disusun perangkat-perangkat teknis berupa data tata guna tanah yang selalu dalam keadaan mutakhir, yang bersama data pendukung lainnya dalam suatu sistem pengelolaan yang terpadu dengan memanfaatkan perkembangan teknologi khususnya dalam hal sistem manajemen informasi geografi.

j. Penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat

Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA dikemukakan bahwa: “..... soal agraria (pertanahan) menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat (Pasal 33 UUD NRI 1945). Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu merupakan *Medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dengan demikian tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

4. Pengertian Ruang

Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UUPR adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Selanjutnya di dalam penjelasan umum dari UUPR dinyatakan bahwa: “Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, undang-undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam

dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

D.A. Tisnaamidjaja, sebagaimana yang dikutip oleh Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik menyatakan yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.”⁴³

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam yang merupakan salah satu karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.⁴⁴

⁴³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op. Cit, hal 23.

⁴⁴ Ibid, hal 23 .

Ruang sebagaimana telah diuraikan dalam Pasal 1 UUPR, terbagi dalam beberapa kategori, yang di antaranya adalah:⁴⁵

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, dimana negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
- c. Ruang Udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimana negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

5. Pengertian Tata Ruang

Pengertian tata ruang dikemukakan oleh Rahardjo Adisasmita adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak direncanakan. Tata ruang perlu direncanakan dengan maksud agar lebih mudah menampung kelanjutan perkembangan kawasan yang bersangkutan.⁴⁶

Pasal 1 angka 2 UUPR menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”.

Wujud struktural ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hierarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman,

⁴⁵ Ibid, hal 23.

⁴⁶ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hal 64.

tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.

Tata ruang sebagai wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

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. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu Pasal 1 angka 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

6. Rencana Tata Ruang

Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa “rencana” (*plan*), dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar reflex yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.⁴⁷

Rencana tata ruang perkotaan sangat kompleks, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Kawasan/zona di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona berdasarkan Peraturan Daerah. Tata ruang di wilayah perkotaan yang tidak sesuai dari rencana tata ruang yang telah ditetapkan menyebabkan terjadinya kesemrawutan kawasan yang mengakibatkan berkembangnya kawasan kumuh yang berdampak kepada gangguan terhadap sistem transportasi, sulitnya mengatasi dampak lingkungan yang berimplikasi kepada kesehatan, sulitnya mengatasi kebakaran bila terjadi kebakaran serta terjadi banjir.

Pada negara hukum dewasa ini, suatu rencana tidak dapat dihilangkan dari segi hukum administrasi. Rencana dapat dijumpai pada berbagai bidang kegiatan pemerintahan, misalnya dalam pengaturan tata

⁴⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op. Cit, hal 24.

ruang, rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur). Rencana yang demikian itu dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan (misalnya suatu perizinan pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukannya).

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah spesies dari genus kebijaksanaan. Masalah perencanaan berkaitan erat dengan perihal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Perencanaan dapat dikatakan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan.⁴⁸

Saul M Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakannya suatu perencanaan adalah:⁴⁹

- a. Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- b. Dengan perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi, dengan perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi sesedikit mungkin.

⁴⁸ Loc.Cit, hal 25.

⁴⁹ Ibid, hal 25.

- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi terbaik.
- d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
- e. Dengan adanya rencana, maka akan ada alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyasikan berbagai kegiatan sektor pembangunan, sehingga dalam memanfaatkan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapai hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.⁵⁰ Tujuan penyusunan rencana tata ruang adalah:⁵¹

1. Terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional;
2. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;
3. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas;
4. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
5. Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;

⁵⁰ Ibid, hal 26.

⁵¹ Rahardjo Adisasmita, Op. Cit, hal 256.

6. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
7. Mewujudkan keseimbangan, kesejahteraan dan keamanan.

Penataan ruang sebagai suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan sistem yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Untuk menciptakan suatu penataan ruang yang serasi, memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula di antara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada peraturan pada tingkat bawah sehingga terjadi suatu koordinasi dalam penataan ruang.

7. Pengertian Kawasan

Kawasan berdasarkan UUPR adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya, sedangkan dalam Perda No. 6 Tahun 2006 memberikan definisi kawasan sebagai “ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu (spesifik/khusus)”. Kawasan merupakan daerah yang secara geografis dapat sangat luas ataupun terbatas, misalnya kawasan hutan dan kawasan permukiman/perumahan yang terbatas.

Kawasan permukiman adalah sebidang tanah/lahan yang diperuntukkan bagi pengembangan permukiman dapat pula diartikan sebagai daerah tertentu yang didominasi lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan sarana, prasarana

daerah dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja guna mendukung penghidupan, perikehidupan sebagai fungsi kawasan sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna.⁵² Kawasan perumahan adalah kawasan dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal/hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.⁵³

F. Pengertian Kesadaran Hukum

Scholten⁵⁴ mengemukakan bahwa kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada diri setiap manusia tentang apa hukum itu atau bagaimana seharusnya hukum itu, suatu keadaan yang berasal dari kejiwaan kita dengan mana kita membedakan antara hukum dan bukan hukum (*onrecht*), antara yang seharusnya dilakukan dan yang seharusnya tidak dilakukan. Dengan demikian kesadaran hukum berarti kesadaran tentang apa yang seharusnya kita lakukan atau perbuat atau yang seharusnya tidak kita lakukan atau diperbuat terutama terhadap orang lain atau dapat pula berarti kesadaran akan kewajiban hukum kita masing-masing.

Kesadaran akan kewajiban hukum tidak semata-mata berhubungan dengan kewajiban hukum terhadap ketentuan undang-undang saja, akan tetapi juga terhadap hukum yang tidak tertulis. Bahkan

⁵² Ibid, hal 61.

⁵³ Ibid, hal 61.

⁵⁴ Achmad Sanusi, Kesadaran Hukum Masyarakat, Majalah Hukum no. 5 tahun ke 4 1977.

kesadaran akan kewajiban hukum ini sering timbul dari kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa yang nyata. Jika suatu peristiwa terjadi secara terulang dengan teratur, maka akan timbul pandangan atau anggapan bahwa memang demikianlah seharusnya, hal ini akan menimbulkan pandangan atau kesadaran bahwa demikianlah hukumnya atau bahwa hal itu merupakan kewajiban hukum.

Soerjono Soekanto⁵⁵ menyatakan pada hakekatnya kesadaran hukum masyarakat tidak lain merupakan pandangan-pandangan yang hidup dalam masyarakat tentang hukum. Pandangan-pandangan yang hidup di dalam masyarakat bukanlah semata-mata hanya merupakan produk pertimbangan-pertimbangan menurut akal saja, akan tetapi berkembang di bawah pengaruh beberapa faktor seperti agama, ekonomi, politik dan sebagainya.

Pelanggaran akan peraturan perundang-undangan banyak terjadi karena penyalahgunaan hak atau wewenang. Menggunakan hak secara berlebihan adalah merupakan penyalagunaan hak. Komersialisasi jabatan adalah juga merupakan penyalahgunaan hak. Penyalahgunaan hak banyak dilakukan oleh golongan tertentu atau pejabat-pejabat yang merasa dapat berbuat dan dimungkinkan dapat berbuat karena kedudukan atau jabatannya.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Penerbit UGM Yogyakarta, 1978, hal 102.

Pelaksanaan hukum (law enforcement) yang tidak tegas adalah merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum tersebut. Dengan makin banyaknya pelanggaran hukum makin berkurangnya toleransi dan sikap berhati-hati di dalam masyarakat, penyalagunaan hak dan sebagainya dapatlah dikatakan bahwa kesadaran hukum yang menurun, akan mengakibatkan merosotnya kewibawaan pemerintah. Menurunnya kesadaran hukum dalam hal ini berarti orang cenderung akan melakukan pelanggaran hukum, sedangkan makin tinggi kesadaran hukum seseorang makin tinggi ketaatan hukumnya.⁵⁶

Kurang tegasnya para petugas penegak hukum terutama polisi, jaksa dan hakim dalam menghadapi pelanggaran-pelanggaran hukum pada umumnya merupakan peluang terjadinya pelanggaran-pelanggaran atau kejahatan-kejahatan. Tidak adanya atau kurangnya pengawasan pada petugas penegak hukum merupakan faktor menurunnya kesadaran hukum masyarakat.

G. Pengertian Perizinan

Pemanfaatan kawasan permukiman terkait erat dengan perizinan, oleh karena pembangunan permukiman atau perumahan tidak dapat dilaksanakan apabila tidak memperoleh izin dari pejabat yang berwenang.

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo "Kampanye Penegakan Hukum antara Fakultas Hukum UGM dengan Kejaksaan Agung RI" 1978.

Adapun pemberian izin ini terkait erat dengan pemanfaatan kawasan permukiman agar sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Oleh karena itu sangat penting untuk mengemukakan pengertian izin dalam pembahasan ini. Para ahli mengemukakan pendapatnya masing-masing tentang pengertian izin. Pengertian izin yang dikemukakan para ahli hukum berbeda-beda tergantung dari sudut pandang mana izin tersebut dilihat.

Sjachran Basah dalam Ridwan HR menyatakan bahwa Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁷

Asep Warlan Yusuf⁵⁸ menyatakan izin adalah suatu instrument pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.

Bagir Manan mengemukakan bahwa izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵⁹

⁵⁷ Ridwan HR, *Loc. Cit*, hal 198.

⁵⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op. Cit*, hal 106.

⁵⁹ Ridwan HR, *Op. Cit*, hal 199.

Ateng Syafrudin dalam Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik menyatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan. Hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif. Selanjutnya beliau membedakan perizinan menjadi empat macam yaitu:⁶⁰

1. Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal dilarang menjadi boleh, dan penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif.
2. Dispensasi, bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan. Dengan demikian dispensasi merupakan hal yang khusus.
3. Lisensi adalah izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.
4. Konsesi, merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual, atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah, yang dalam keadaan tertentu menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, izin pada prinsipnya memuat larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian. Pengecualian tersebut harus diberikan oleh undang-undang, untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum yang demokratis.⁶¹

⁶⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Loc. Cit hal 106.

⁶¹ Ibid, hal 107.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa izin adalah merupakan suatu perangkat Hukum Administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan atau diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi aman dan tertib yaitu agar sesuai dengan peruntukan, pemanfaatan dan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan⁶². Izin tersebut diberikan oleh pejabat negara dengan demikian, dilihat dari penetapannya, izin merupakan instrumen pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya.⁶³ Pada kenyataannya izin terkadang dimanfaatkan untuk memberikan kontribusi positif bagi kegiatan perekonomian, terutama sebagai pendapatan daerah dan investasi. Izin yang diberikan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Perizinan bagi pemerintah seringkali dijadikan sebagai alat bagi sektor pendapatan asli daerah, izin dijadikan sebagai pendapatan asli daerah, karena pendapatan asli daerah merupakan hal yang penting dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Tanpa

⁶² Ibid, hal 108.

⁶³ Loc.Cit, hal 107.

pendapatan yang memadai, otonomi daerah tidak dapat terwujud. Tujuan dari perizinan adalah:⁶⁴

1. Keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
5. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

H. Sanksi Hukum dalam Perda Nomor 6 Tahun 2006

Pasal 91 Perda No.6 Tahun 2006 mengatur tentang sanksi yang menyatakan bahwa:

“ Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi berupa:

1. Sanksi Administratif;
2. Sanksi Perdata;
3. Sanksi Pidana;

Ad 1. Sanksi Administratif

Secara umum terdapat beberapa macam sanksi yang dikenal dalam Hukum Administrasi. Keragaman bidang urusan pemerintahan serta luasnya ruang lingkup yang diatur, mengakibatkan macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi dicantumkan dan ditentukan secara tegas

⁶⁴ Loc. Cit, hal 108.

dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Adapun macam-macam sanksi dalam Hukum Administrasi Negara adalah:

a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)

Bestuursdwang atau paksaan pemerintah diuraikan oleh Philipus M. Hadjon sebagai tindakan-tindakan yang nyata (*feitelijke handeling*) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang.⁶⁵

Hal yang sama dikemukakan oleh Ridwan HR bahwa paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Paksaan pemerintahan ini dapat dilaksanakan dengan melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma Hukum Administrasi Negara, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan atau sebagai reaksi dari pemerintah atas pelanggaran

⁶⁵ Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2008, hal 246.

⁶⁶ Ridwan HR, Op. Cit, hal 306.

norma hukum yang dilakukan warga negara. Paksaan pemerintahan dilihat sebagai bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantaraan hakim dan biaya yang berkenaan dengan pelaksanaan paksaan pemerintahan ini secara langsung dapat dibebankan kepada pihak pelanggar, contoh pelaksanaan paksaan pemerintahan yaitu pada pelanggaran yang bersifat substansial misalnya seseorang membangun rumah di kawasan industri ataupun seorang pengusaha membangun industri di kawasan permukiman, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota. Hal ini termasuk pelanggaran yang bersifat substansial, dan pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuursdwang*.⁶⁷

b. Penarikan Kembali Keputusan Tata Usaha Negara yang Menguntungkan

Penarikan kembali KTUN yang menguntungkan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan yang terdahulu. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang, yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat. Dengan kata

⁶⁷ Ibid, hal 307.

lain hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu, dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum. Sanksi penarikan kembali KTUN yang menguntungkan diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.⁶⁸

Keputusan (ketetapan) yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi, jika:⁶⁹

1. Pihak yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi atau pembayaran;
2. Pihak yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan yang diberikan akan berlainan (misalnya terjadi penolakan terhadap permohonan yang dimintakan izin).

c. Pengenaan Uang Paksa (dwangsom)

Uang paksa sebagai “hukuman atau denda” jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan

⁶⁸ Ibid, hal 311.

⁶⁹ Philipus M. Hadjon dkk, Op.Cit, hal 258.

waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga.⁷⁰

Pembuat undang-undang memberi alternatif kepada badan yang berwenang melakukan *bestuursdwang* untuk mengenakan uang paksa pada yang berkepentingan sebagai pengganti *bestuursdwang*, uang akan hilang untuk tiap kali suatu pelanggaran diulangi atau untuk tiap hari ia (sesudah waktu yang ditetapkan) masih berlanjut.⁷¹

Pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.⁷²

Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi "*Subsidiare*" dan dianggap sebagai sanksi "*reparatoir*"⁷³. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan *dwangsom* sama dengan pelaksanaan paksaan nyata. Dalam kaitannya dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan seperti izin, biasanya pemohon izin disyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggar (pemegang izin) tidak segera mengakhirinya, maka uang jaminan itu dipotong sebagai *dwangsom*. Uang

⁷⁰ Ridwan HR, Op. Cit, hal 315.

⁷¹ Philipus M. Hadjon dkk, Loc. Cit, hal 258.

⁷² Ridwan HR, Op. Cit, hal 316.

⁷³ Sifat sanksi *reparatoir* adalah sanksi yang bertujuan untuk memulihkan pada keadaan semula (Dikutip dari Ridwan HR, Loc. Cit, hal 315).

jaminan ini lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bestuursdwang* sulit dilakukan.⁷⁴

d. Pengenaan Denda Administratif

Denda administratif (*bestuurslijke boetes*) adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Organ administrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantaraan hakim, walaupun demikian tidak berarti bahwa pemerintah dapat menerapkannya secara sewenang-wenang melainkan harus tetap memperhatikan asas-asas Hukum Administrasi Negara baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.⁷⁵

Sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran tata ruang secara rinci diatur dalam Pasal 63 UUPR yang terdiri dari:

- 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.

Sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 63 UUPR di atas telah mengakomodir jenis-jenis sanksi administratif yang ditentukan dalam

⁷⁴ Ridwan HR, Loc. Cit, hal 316.

⁷⁵ Ibid, hal 17.

lingkup hukum publik yaitu Hukum Administrasi Negara akan tetapi pejabat publik sebagai pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi dalam menerapkan sanksi administratif tersebut di atas harus memperhatikan dan berpedoman pada azas-azas umum pemerintahan yang baik agar tidak terjadi kekeliruan dalam pengenaan sanksi administratif yang akan dijatuhkan.

Ad 2. Sanksi Perdata

Sanksi perdata secara yuridis formal diatur dalam Pasal 1365, 1366 dan 1367 Burgelijk Wetboek (selanjutnya disebut BW). Pasal 1365 BW menyatakan;

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seseorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Pasal ini mewajibkan orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum untuk mengganti kerugian kepada pihak yang dirugikan akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya.

Tanggung jawab untuk melakukan pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengalami kerugian tersebut baru dapat dilakukan apabila orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum tersebut

adalah orang yang mampu bertanggung jawab secara hukum (tidak ada alasan pemaaf).⁷⁶ Pasal 1366 BW menyatakan;

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya”.

Pasal ini menjelaskan bahwa orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum tidak hanya bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatan yang dilakukannya secara aktif, tetapi juga bertanggung jawab atas kerugian akibat kelalaian atau kurang hati-hatinya.

Pasal 1367 BW menyatakan;

“Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya”

Tanggung jawab yang diatur dalam Pasal ini adalah tanggung jawab atas kesalahan orang lain yang ada di bawah tanggung jawabnya. Pasal ini dapat dikatakan menganut tanggung jawab risiko, atau tanggung jawab tanpa kesalahan, walaupun tanggung jawab risiko tersebut dibatasi hanya jika yang melakukan kesalahan yang mengakibatkan kerugian tersebut adalah orang yang berada di bawah tanggung jawabnya.⁷⁷

⁷⁶ Ahmadi Miru dan Sakka Pati, 2008, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456*, Rajawali Pers, Jakarta: hal 96.

⁷⁷ Ibid. hal 98.

Dalam Perda No. 6 Tahun 2006 hanya menyebutkan Sanksi Perdata akan tetapi tidak menetapkan secara spesifik bilamana seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata. Perda tersebut di atas hanya mengatur sanksi administratif dan sanksi pidana bagi mereka yang melakukan pelanggaran terhadap Perda No. 6 Tahun 2006.

Setiap Pelanggaran terhadap rencana tata ruang yang menimbulkan kerugian materil, UUPR memungkinkan untuk dapatnya diadakan penuntutan secara perdata, hal ini diatur dalam Pasal 75 UUPR yang menyatakan:

- (1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72, dapat menuntut ganti kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana.
- (2) Tuntutan ganti kerugian secara perdata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan hukum acara pidana.

Sedangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Pasal 91 menyatakan:

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi berupa:

1. Sanksi Administratif;
2. Sanksi Perdata;
3. Sanksi Pidana.

Meskipun diatur dalam Pasal 91 di atas namun sanksi perdata dalam Pasal ini tidak diperinci secara jelas bilamana seseorang dapat dituntut secara perdata terhadap pelanggaran yang dilakukannya. Berbeda dengan UUPR yang mengatur secara tegas tentang sanksi perdata ini.

Sanksi perdata dijatuhkan kepada pelanggaran terhadap rencana tata ruang dalam hal ada korban yang dirugikan terhadap pelanggaran tersebut, sehingga pihak yang menderita kerugian secara langsung dapat menuntut pertanggungjawaban perdata berupa ganti rugi secara materil kepada pelanggar. Dimana penuntutan secara perdata dapat diajukan terhadap pelanggaran rencana tata ruang yaitu kepada orang-perorang maupun kepada korporasi atau badan hukum dan juga dapat ditujukan kepada pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Akan tetapi tuntutan ganti kerugian secara materil baru dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan manakala telah ada putusan hakim yang inkra (berkekuatan hukum yang tetap) terhadap suatu perbuatan pidana yang berhubungan dengan rencana tata ruang.

Pasal 69 UUPR menetapkan setiap tindak pidana yang dapat diadakan penuntutan secara perdata yaitu berdasarkan ayat (1) pelanggaran yang dilakukan oleh setiap orang yang oleh karena perbuatannya itu mengakibatkan perubahan fungsi ruang misalnya terjadinya pergeseran fungsi ruang dari ruang terbuka hijau menjadi kawasan permukiman sehingga menimbulkan banjir dan ayat (2) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda dan kerusakan barang dan/atau ayat (3) akibat perbuatannya mengakibatkan kematian orang.

Demikian pula dalam Pasal 70 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), dimana tuntutan ganti kerugian secara perdata dapat dilakukan terhadap setiap orang yang memanfaatkan izin pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan peruntukannya sehingga mengakibatkan perubahan fungsi ruang yang menyebabkan kerugian terhadap harta benda dan barang atau mengakibatkan meninggalnya seseorang.

Penuntutan secara perdata dapat pula diajukan berdasarkan Pasal 71 yaitu terhadap perbuatan yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yaitu apabila seseorang yang melaksanakan pembangunan sebuah rumah tidak sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB) misalnya pada kawasan bandara terpadu yang tidak memperbolehkan bangunan di sekitar bandara melebihi dua tingkat sehingga apabila tetap dilakukan dapat mengakibatkan kecelakaan penerbangan yang menyebabkan kematian orang atau jika seorang pengusaha membangun hotel di kawasan pelabuhan yang mana hotel tersebut letaknya dapat mengganggu olah gerak kapal sehingga mengakibatkan terjadinya kecelakaan kapal yang menimbulkan korban jiwa.

Perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian secara materil tidak hanya dilakukan oleh orang perorang akan tetapi dilakukan pula oleh

pejabat pemerintah dalam hal ini seorang pejabat dalam melaksanakan jabatannya memberikan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan zonasi atau kawasan yang telah ditetapkan sehingga mengakibatkan kerugian materil terhadap orang.

Berdasarkan Pasal 74 UUPR menyatakan apabila suatu perbuatan yang menimbulkan kerugian secara materil dilakukan oleh korporasi atau badan hukum maka terhadap pengurusnya dapat dituntut untuk mengganti kerugian yang ditimbulkan.

Menurut pendapat penulis UUPR memberikan pula perlindungan terhadap korban yang menderita kerugian sebagai akibat dari adanya pelanggaran terhadap rencana tata ruang yang dilakukan oleh orang perorang, badan hukum maupun kepada pejabat yang berwenang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Akan tetapi penuntutan terhadap kerugian materil yang disebabkan oleh terjadinya pelanggaran terhadap rencana tata ruang tersebut harus terlebih dahulu diawali dengan penuntutan pidana. Sehingga apabila terbukti kesalahan pelanggar dalam hal ini telah ada putusan hakim terhadap tindak pidana yang dilakukan. Maka hal tersebut merupakan dasar bagi korban untuk mengajukan gugatan perdata untuk memperoleh ganti kerugian secara materil.

Ad 3. Sanksi Pidana

Pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan menuntut terciptanya suasana tertib, termasuk tertib hukum. Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat dan para warga. Untuk mewujudkan suasana tertib tersebut, berbagai program dan kebijaksanaan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat peraturan perundang-undangan yang memuat aturan dan pola perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Tidak ada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah dimaksud secara prosedural (hukum acara).⁷⁸

Salah satu upaya pemaksaan hukum adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar mengingat sanksi pidana membawa akibat hukum yang terkait dengan kemerdekaan pribadi (pidana penjara dan kurungan) dari pelanggar yang bersangkutan. Oleh karena itu hampir dalam berbagai ketentuan perundang-undangan termasuk di bidang pemerintahan dan pembangunan negara selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana. Sanksi pidana diatur dalam undang-undang yang merupakan produk legislatif maupun pada peraturan

⁷⁸ Philipus M. Hadjon dkk, Op. Cit, hal 262.

perundang-undangan yang lebih rendah termasuk Peraturan Daerah (Perda).⁷⁹

Ketentuan pidana penataan ruang diatur dalam Pasal 92 Perda No. 6 tahun 2006 yaitu:

- (1) Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini, dapat dikenakan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian;
- (3) Walikota menetapkan pelaksanaan dan besarnya biaya paksaan penegakan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini.

Pengangkatan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) selaku petugas penyidik menurut ketentuan Pasal 6 ayat 1 b Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sangat memungkinkan efektivitas pemberlakuan dan penegakan sanksi pidana dari peraturan perundang-undangan tertentu, seperti halnya kaidah-kaidah hukum berkenaan dengan lingkungan hidup, kawasan hutan, industri, perdagangan, perlindungan hak cipta/hak merek dan masalah-masalah penataan ruang. Namun dalam kenyataan, masih terdapat adanya kaidah-kaidah hukum tertentu, seperti halnya peraturan-peraturan daerah yang belum diketahui secara meluas oleh masyarakat, sedangkan peraturan-peraturan tersebut diberlakukan pada mereka serta masih ada hakim-hakim Pengadilan Negeri yang tidak mengetahui pemberlakuan suatu Peraturan Daerah (yang di dalamnya

⁷⁹ Ibid, hal 262.

memuat sanksi pidana) di wilayah hukum pengadilan tempatnya bertugas.⁸⁰

Sanksi Pidana tidak dapat dikenakan kepada pihak pelanggar dengan cara penggunaan *bestuursdwang*. Penegakan sanksi pidana dilaksanakan dengan berdasar pada hukum acara pidana dan pengenaan sanksinya dinyatakan dengan suatu putusan hakim pada Pengadilan Negeri setempat. Pemberlakuan sanksi pidana pada dasarnya turut berperan pada efektivitas penegakan dan pentaatan kaidah-kaidah Hukum Administrasi, termasuk pada pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.⁸¹

Perbedaan antara sanksi administratif dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administratif ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberikan hukuman sesuai dengan Pasal 10 KUHPidana⁸². Sanksi administratif dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administratif adalah dari segi penegakan hukumnya. Sanksi administratif diterapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat

⁸⁰ Ibid, hal 263.

⁸¹ Ibid, hal 264.

⁸² Pasal 10 KUHPidana terdiri atas: a. Pidana pokok (pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan) b. Pidana tambahan (pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim).

dijatuhkan oleh hakim pada Pengadilan Negeri setempat setelah melalui proses peradilan.

Salah satu upaya pemaksaan hukum adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar mengingat sanksi pidana membawa akibat hukum yang terkait dengan kemerdekaan pribadi (pidana penjara dan kurungan) dari pelanggar yang bersangkutan. Oleh karena itu hampir semua ketentuan perundang-undangan termasuk di bidang pemerintahan dan pembangunan negara selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana. Sanksi pidana diatur dalam undang-undang yang merupakan produk legislatif maupun pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah termasuk Peraturan Daerah (Perda).⁸³

Pengaturan tentang sanksi pidana sangat tegas mengatur tentang sanksi yang dapat dijatuhkan kepada orang perorang maupun pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi atau badan hukum. Sebagaimana yang diatur dalam UUPR dan Perda Nomor 6 Tahun 2006.

Sanksi pidana dapat pula dijatuhkan kepada Pejabat Pemerintah (Pasal 73 UUPR) yang berwenang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pejabat Pemerintahan yang berwenang memberikan izin pemanfaatan ruang adalah Walikota Makassar yang bertanda tangan pada Izin Mendirikan Bangunan dan Kepala Dinas Tata

⁸³ Philipus M. Hadjon, Loc. Cit hal 262.

Ruang dan Bangunan yang menandatangani Izin Lokasi (Izin Prinsip). Dengan demikian Walikota Makassar dan Kepala DTRB yang dimaksud dalam UUPR dan Perda Nomor 6 Tahun 2006 sebagai pejabat yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang. Apabila izin yang diterbitkan oleh dua pejabat pemerintahan di atas tidak sesuai dengan rencana tata ruang maka dapat dijatuhkan sanksi pidana terhadapnya setelah terlebih dahulu diadakan penuntutan pidana terhadap pejabat tersebut.

Pada dasarnya pengenaan ketiga sanksi baik sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana ini tidak hanya dikenakan bagi orang perorangan dan korporasi atau badan hukum yang melakukan pelanggaran terhadap Perda No 6 Tahun 2006 ini akan tetapi harus pula dikenakan terhadap pejabat yang memberikan izin pembangunan kawasan permukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

I. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Berdasarkan literatur Ilmu Politik, Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya.

Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁸⁴

Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum, ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁸⁵

Wewenang dalam hukum publik berkaitan dengan kekuasaan.⁸⁶ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.⁸⁷

⁸⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1998, hal 35-36.

⁸⁵ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 1990, hal 27.

⁸⁶ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hal 1.

⁸⁷Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hal 37-38.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari negara.⁸⁸

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.⁸⁹ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon,⁹⁰ jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah

⁸⁸ Miriam Budiardjo, Loc. Cit, hal 35.

⁸⁹ Rusadi Kantaprawira, Op. Cit, hal 39.

⁹⁰ Phillipus M. Hadjon, Op. Cit, hal 20.

kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁹¹ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kewenangan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Pada kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian wewenang secara yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-

⁹¹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV,(Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hal 22.

akibat hukum.⁹² Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁹³

⁹² Indroharto, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hal 65.

⁹³ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hal 219.

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum bersumber dari aliran positivistis yang dipelopori oleh Hans Kelsen yang menyatakan hukum adalah suatu perintah yang memaksa terhadap tingkah laku manusia, dan hukum adalah kaidah primer yang menetapkan sanksi-sanksi.

Pandangan Kelsen tentang hukum, sangat mencerminkan ciri positivisnya. Kelsen melihat hukum positif sebagai satu-satunya hukum. Dan hukum harus benar-benar dipisahkan dari segala pengaruh anasir-anasir non hukum, seperti moral, politis, ekonomis, sosiologis dan sebagainya.⁹⁴ Aliran positivistis beranggapan bahwa hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri, tidak lain hanyalah kumpulan aturan yang tertulis saja, dan tujuan pelaksanaan hukum dalam hal ini sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Menurut aliran ini meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal ini tidaklah menjadi masalah, asalkan kepastian hukum dapat terwujud.⁹⁵

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum menginginkan hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan secara tegas bagi setiap peristiwa konkrit dan tidak boleh ada penyimpangan (*fiat justitia et repeat mundus*/hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh).

⁹⁴ Achmad Ali "Menguak Tabir Hukum", Jakarta, PT. Toko Gunung Agung, 2002, hal 29.

⁹⁵ Ibid, hal 83.

Kepastian hukum akan memberikan perlindungan hukum kepada *yustisiabel* atau pencari keadilan dari tindakan sewenang-wenang pihak lain, dan hal ini berkaitan dalam usaha ketertiban masyarakat.⁹⁶

Sudikno Mertokusumo menyatakan masyarakat juga berkepentingan agar dalam pelaksanaan atau penegakan hukum itu, memperhatikan nilai-nilai keadilan. Akan tetapi, harus diingat bahwa hukum itu tidak identik dengan keadilan, karena hukum bersifat umum, mengikat setiap orang dan bersifat menyamaratakan atau tidak membedakan keadaan status ataupun perbuatan yang dilakukan manusia. Bagi hukum, setiap kejahatan yang dilakukan akan dijatuhkan pidana/hukuman yang sesuai dengan apa yang tertera dalam bunyi pasal dalam undang-undang, sehingga keadilan menurut hukum belum tentu sama dengan keadilan masyarakat.⁹⁷

Pandangan Hans Kelsen di atas menurut pendapat penulis bahwa hukum itu bukan hanya berupa kumpulan aturan-aturan yang bersifat tertulis (undang-undang) dan berlaku di suatu negara akan tetapi terdapat pula aturan-aturan hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam suatu negara misalnya Hukum Adat. Adapun mengenai teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen pada saat ini tidak lagi cocok untuk

⁹⁶ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, SinarGrafika, hal 131.

⁹⁷ Ibid, hal 1.

diterapkan oleh karena Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum harus harus dipisahkan dari anasir-anasir non hukum dalam arti hukum harus berdiri sendiri dan tidak boleh dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum. Meskipun hukum harus ditegakkan secara tegas bagi setiap peristiwa hukum yang terjadi akan tetapi penerapan hukum harus memperhatikan nilai-nilai yang ada pada saat ini dan tidak hanya sekedar bertujuan untuk memperoleh kepastian hukum saja akan tetapi lebih dari itu bahwa penerapan hukum di Indonesia harus diusahakan untuk mencapai 3 (tiga) tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Dari ketiga tujuan hukum ini maka untuk melihat manakah yang diutamakan di antara ketiganya (kepastian hukum, kemanfaatan ataupun keadilan) maka harus dilihat perkasus yang terjadi.

3. Teori Perencanaan

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien dengan sumber daya yang tersedia. Adapun perencanaan yang dikemukakan oleh Wedgewood-Oppenheim sebagaimana dikutip oleh Lawton dan Rose dalam Riyadi dan Deddy Supriadi Bratakusumah⁹⁸ menyatakan bahwa perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses dimana tujuan-tujuan, bukti faktual dan asumsi-asumsi diterjemahkan

⁹⁸ Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, *Perencanaan dan Pembangunan Daerah*, Pustaka Karya, Jakarta, 2005, hal 5.

sebagai suatu proses argumen logis ke dalam penerapan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan.

Ginanjar Kartasasmita menyatakan perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.⁹⁹

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan yang meliputi:

1. Adanya asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau dengan bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktifitas;
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Dalam penyusunan rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif/pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan;

⁹⁹ Ginanjar Kartasasmita, *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997, hal 57.

3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan;
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan;
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Perencanaan dapat diterjemahkan sebagai suatu alat atau cara untuk mencapai tujuan yang lebih baik secara lebih efisien dan lebih baik. Berbeda dengan kegiatan spontan yang tidak direncanakan secara matang, kegiatan pembangunan yang direncanakan di atas kertas dapat diharapkan akan memberikan hasil yang benar-benar maksimal.

Berdasarkan uraian di atas dapat diartikan bahwa perencanaan adalah teknik atau metode, proses identifikasi masalah sejak dini berdasarkan asumsi-asumsi, fakta-fakta yang ada dalam rangka membuat pilihan-pilihan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Dengan adanya perencanaan, faktor-faktor yang diperkirakan akan menjadi penghambat bagi keberhasilan pelaksanaan program atau kegiatan pembangunan niscaya dapat diatasi sedini mungkin. Dalam proses perencanaan program, selain dilakukan identifikasi dan langkah-

langkah persiapan pelaksanaan program tahap berikutnya dan perlunya dilakukan pemantauan (monitoring) dan evaluasi program. Sebaik apapun sebuah rencana yang dirumuskan dalam program pembangunan yang akan dilaksanakan biasanya akan tetap tidak terhindarkan kemungkinan terjadinya penyimpangan, bahkan kegagalan. Kondisi masyarakat yang bervariasi, kualitas sumber daya manusia, birokrasi yang kurang merata, kendala politis dan sebagainya adalah faktor-faktor yang tidak mustahil mempengaruhi efektifitas pelaksanaan program pembangunan di lapangan.

Teori perencanaan yang merupakan landasan berpikir dalam merencanakan tata ruang kota dan wilayah antara lain:

1. *Comprehensif Planning* adalah suatu jenis perencanaan yang menyeluruh, semua aspek dianggap penting sehingga sangat sulit menentukan siapa *stakeholdernya*. Perencanaan jenis ini ingin memuaskan semua pihak sehingga sifat pengelola pembangunan disini bukan sebagai pemimpin tetapi lebih sebagai fasilitator. Akibatnya sering tujuannya tidak tercapai atau sulit membuat indikator pengukuran kinerja pencapaian tujuan.
2. *Strategis Planning* atau Perencanaan strategis yang dikemukakan oleh Einsiendel merupakan bagian yang lebih kecil dari perencanaan komprehensif yang memiliki *stakeholder* yang jelas dan terbatas.

Pada sisi yang lain Kaufman dan Jacob menerangkan bahwa perencanaan strategis menyokong partisipasi yang lebih luas dan lebih bervariasi dalam proses perencanaan, lebih menekankan pengkajian kekuatan dan kelemahan dalam konteks internal dan menekankan pada pemahaman masyarakat dalam konteks eksternal (peluang dan ancaman). Perencanaan strategis dianggap metode yang ampuh untuk mengantisipasi perubahan lingkungan yang cepat. Metode ini merupakan metode alternatif dari metode yang lebih konvensional dalam perencanaan jangka panjang atau perencanaan yang sangat menekankan pencapaian tujuan.

4. Teori Koordinasi

Koordinasi adalah usaha penyesuaian bagian-bagian yang berbeda, agar kegiatan bagian-bagian tersebut selesai tepat pada waktunya, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan usahanya secara maksimal, dan memperoleh hasil secara keseluruhan. Koordinasi terhadap sejumlah bagian-bagian yang besar pada setiap usaha yang luas daripada organisasi demikian pentingnya sehingga beberapa kalangan menempatkannya dalam pusat analisis.

Koordinasi yang efektif adalah suatu keharusan untuk mencapai administrasi/manajemen yang baik dan merupakan tanggungjawab yang langsung dari pimpinan. Koordinasi dan kepemimpinan tidak dapat

dipisahkan satu sama lain oleh karena itu satu sama lain saling mempengaruhi. Kepemimpinan yang efektif akan menjamin koordinasi yang baik sebab pemimpin berperan sebagai Koordinator. Menurut G.R. Terry koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan. Sedangkan menurut E.F.L. Brech, koordinasi adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang cocok dengan masing-masing dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya di antara para anggota itu sendiri.¹⁰⁰

Menurut Mc. Farland,¹⁰¹ koordinasi adalah suatu proses dimana pimpinan mengembangkan pola usaha kelompok secara teratur di antara bawahannya dan menjamin kesatuan tindakan di dalam mencapai tujuan bersama.

Handoko¹⁰² mendefinisikan koordinasi (*coordination*) sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Menurut Handoko kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan

¹⁰⁰ Hasibuan, Op Cit, hal 59.

¹⁰¹ Hadyadiningrat, Op Cit, hal 77.

¹⁰² Handoko, Op Cit, hal 90.

komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaannya. Hal ini juga ditegaskan oleh Handayani¹⁰³ bahwa koordinasi dan komunikasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu, Handayani juga menyatakan bahwa koordinasi dan kepemimpinan (*leadership*) tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena satu sama lain saling mempengaruhi. Koordinasi Pemerintahan merupakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus ditujukan ke arah tujuan yang hendak dicapai yaitu yang telah ditetapkan baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Untuk mencapai sasaran dan tujuan harus ada pengendalian sebagai alat untuk menjamin berlangsungnya kegiatan. Pengendalian yang dimaksud adalah kegiatan untuk menjamin kesesuaian kerja dengan rencana, program, perintah-perintah, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan termasuk tindakan-tindakan korektif terhadap ketidakmampuan atau penyimpangan. Proses pengendalian menghasilkan data-data dan fakta-fakta baru yang terjadi dalam pelaksanaan, hal ini bermanfaat bagi pimpinan perencanaan dan pelaksanaan. Apa yang telah direncanakan, diprogramkan tidak selalu cocok dengan kenyataan operasionalnya dalam rangka inilah pengendalian berguna bagi perencanaan selanjutnya. Selama pekerjaan berjalan, pengendalian digunakan sebagai penjaga dan

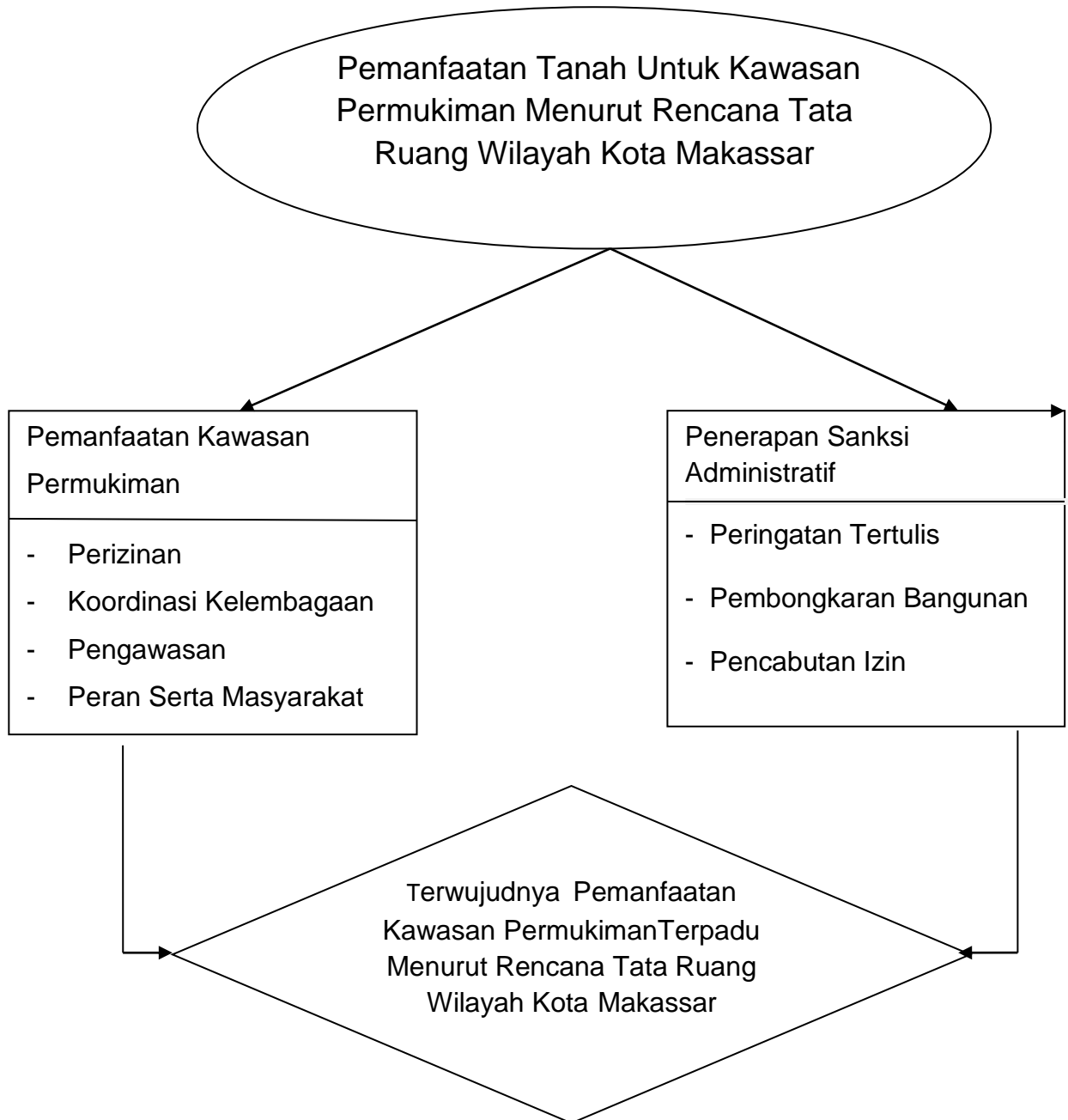
¹⁰³ Ibid, hal 50.

pengaman. Pengendalian berguna bagi keperluan koreksi pelaksanaan operasional, sehingga tujuannya tidak menyimpang dari rencana.

Berdasarkan lingkupnya, koordinasi dibagi dalam koordinasi intern yaitu koordinasi antar pejabat atau antar unit dalam suatu organisasi dan koordinasi ekstern yaitu koordinasi antar pejabat dari bagian organisasi atau antar organisasi sedangkan berdasarkan arahnya, terbagi dalam:

1. Koordinasi Horizontal yaitu koordinasi antar pejabat atau antar unit yang mempunyai tingkat hierarkis yang sama dalam suatu organisasi antar pejabat dari organisasi-organisasi yang sederajat atau organisasi yang setingkat.
2. Koordinasi Vertikal yaitu koordinasi antara pejabat-pejabat dan unit-unit tingkat bawah oleh pejabat atasannya atau unit tingkat atasnya secara langsung, serta cabang-cabang suatu organisasi oleh organisasi induknya.
3. Koordinasi Diagonal yaitu koordinasi antar pejabat atau unit yang berbeda fungsi dan berbeda tingkat hierarkinya.
4. Koordinasi Fungsional adalah koordinasi antar pejabat, antar unit atau antar organisasi yang didasarkan atas kesamaan fungsi, atau karena koordinatornya mempunyai fungsi tertentu.

J. Kerangka Pikir



K. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi perbedaan pengertian tentang konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang dipakai, yaitu sebagai berikut:

1. Kawasan Permukiman adalah kawasan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk permukiman.
2. Koordinasi Kelembagaan adalah kerjasama antara instansi Pemerintahan dalam melaksanakan pengaturan tata ruang Kota Makassar.
3. Pengawasan adalah upaya pengawasan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam hal ini pihak Dinas Tata Ruang dan Bangunan dalam pelaksanaan Perda No 6 Tahun 2006.
4. Perizinan adalah izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk mendirikan bangunan sesuai dengan peruntukannya.
5. Peran Serta Masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam setiap program pemerintah yang menyangkut penataan ruang di Kota Makassar
6. Sanksi Administratif adalah sanksi yang diberikan oleh aparat Dinas Tata Ruang dan Bangunan terhadap setiap pelanggaran pemanfaatan tata ruang di Kota Makassar.

7. Peringatan Tertulis adalah tindakan yang diambil oleh pihak Dinas Tata Ruang dan Bangunan terhadap pelanggaran tata ruang di Kota Makassar.
8. Pembongkaran Bangunan adalah sanksi administratif yang dilaksanakan oleh pihak Dinas Tata Ruang dan Bangunan apabila peringatan tertulis yang diberikan kepada pelanggar tidak dihiraukan.