

KEBIJAKAN PERENCANAAN TATA GUNA TANAH BERBASIS LINGKUNGAN HIDUP

Oleh: Arba¹

ABSTRACT

Land is the most strategic natural resources and has an essential role in human life, therefore the preparation, allotment, and utilization of the land should to be planed well and aright in other to have the most benefit for the prosperity of the most society. The planning, preparation, allotment, and utilization the land is conducted to regulate of mastery and ownership and utilization of land by person, corporation or a group of society, so that it is regulated and not prejudiced each other.

The regulation of land by government base on some instruments of law consist of: Article 33 section (30) UUD 1945, UUPA (Agrarian Acts) Article 6, 14, and UUTR (Space Regulation Acts) Number 24 Year 1992 that to be changed with UUTR Number 26 Year 2007; UULH (Environmental Acts) Number 4 Year 1982 that to be changed with UUPPLH (Environmental Management Acts) Number 23 Year 1997, and to be changed anymore with UUPPLH (Environmental Management and Protection Acts) Number 32 Year 2009; and PP (Governmental Regulation) Number 16 Year 2004 about the Land Use Planning. The management of lands use planning base on the cohesiveness principle, empower and efficiency principle, harmonization and equal principle, sustainable principle, transparency principle, and equality, fairness and protection of law principle.

The relevance between land use planning and environment is that, the planning, preparation, allotment, and utilization of land really have to pay attention many aspects, either the aspect of personal or society interest, aspect of maintenance and preservation of natural resources itself, or aspect of protection and preservation of Environment.

Keywords: *policy, land use planning, environment*

¹. Dosen Tetap pada Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Unram.

A. Pendahuluan

Akhir-akhir ini, persoalan tanah adalah suatu persoalan yang sangat penting dan riskan, seringkali menimbulkan konflik, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini mengingat tanah dalam kehidupan manusia memegang peranan yang amat penting, baik secara magis religius maupun secara ekonomis. Secara magis religius manusia diciptakan dari tanah, di atas tanah manusia hidup, mencari nafkah dan mengembangkan keturunannya, di atas tanah manusia melaksanakan ibadah untuk menyebah Al-khaliq yang maha pencipta, dan pada akhirnya manusia akan kembali ke tanah jika mautnya sudah menjemputnya. Sedangkan secara ekonomis, tanah adalah sumber kehidupan yang terutama bagi petani, tanah merupakan harta benda yang bersifat permanent dan merupakan tabungan yang terbaik untuk pengembangan hidup dan kehidupan manusia hingga anak cucunya. Oleh karena itu tidak seorangpun manusia yang tidak memerlukan tanah.

Umat Islam memandang tanah sebagai sumber asal manusia diciptakan. Hal ini tercermin dalam beberapa Firman Allah SWT sebagai berikut:²

“Firman Allah SWT. dalam Al-Qur’an Surat Al Baqarah ayat 22 yang artinya: Dia-lah Yang menjadikan bumi sebagai hamparan bagimu dan langit sebagai atap, dan Dia menurunkan air (hujan) dari langit, lalu Dia menghasilkan

² Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, Jakarta, 1989.

dengan hujan itu segala buah-buahan sebagai rezki untukmu; karena itu janganlah kamu mengadakan sekutu-sekutu bagi Allah, padahal kamu mengetahui.

Selanjutnya Firman Allah SWT dalam surat As-Sajadah ayat 7 dan 10 tentang penciptaan awal manusia dari tanah dan suatu saat akan kembali ke dalam tanah. As-Sajadah ayat 7 Allah SWT berfirman yang artinya: "Yang membuat segala sesuatu yang Dia ciptakan sebaik-baiknya dan Yang memulai penciptaan manusia dari tanah". As-Sajadah ayat 10 Allah SWT berfirman yang artinya: "Dan mereka berkata apakah bila kami telah lenyap (hancur) di dalam tanah, kami benar-benar berada dalam ciptaan yang baru. Bahkan (sebenarnya) mereka ingkar akan menemui Tuhannya"

Sehubungan dengan peranan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, Releigh Barlowe mengatakan:³

"Tanah diibaratkan sebagai sepotong intan (batu permata) yang mempunyai banyak sisi, ada kalanya tanah sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik dan modal. Di samping itu juga memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan (sang pencipta), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah sebagai tabungan".

³ Releigh Barlowe, 1987, hlm. 10 dalam Hermayulius, 1999, "Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Utara", Desertasi pada Program Pascasarjana UI, hal 1.

Hal ini menggambarkan bahwa secara filosofis hubungan antara tanah dengan kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan, bahwa manusia selalu memerlukan tanah, sehingga dengan demikian terbentuk pola hubungan manusia dengan tanah dan memberi warna tersendiri bagi kehidupan manusia dalam masyarakat. Oleh karenanya manusia selalu berusaha menguasai dan memiliki tanah baik secara perseorangan maupun secara bersama-sama atau berkelompok (dalam bentuk hak ulayat).

Dalam perkembangan selanjutnya, bukan saja manusia yang memerlukan tanah, tetapi badan hukum-pun memerlukan tanah untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Oleh karena itu, maka badan hukum juga selalu berusaha untuk menguasai tanah dengan seluas-luasnya untuk memenuhi kebutuhan kegiatan usahanya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah selaku pemegang hak penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tertuang di dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang dituangkan lebih lanjut di dalam Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan "bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan ini menjadi landasan yuridis dan landasan filosofis bagi Negara dalam rangka mengelola sumber daya alam (SDA) sekaligus mengatur hak-hak penguasaan tanah

sebagaimana yang diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) yang dikenal dengan UUPA, yang mulai berlaku tanggal 24 September 1960.

UUPA merupakan produk hukum bangsa Indonesia yang khusus mengatur tentang sumber daya alam untuk menggantikan aturan-aturan hukum warisan kolonial yang bersifat dualistis dan pluralistis. Di dalam penjelasan umum angka I UUPA dijelaskan bahwa:⁴

“Hukum agraria yang baru itu harus memberikan kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasan sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada asas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Prikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar daripada haluan Negara yang tercantum di dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 yang ditegaskan di dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960”.

⁴ Penjelasan Umum angka I UUPA

Berdasarkan pada uraian tersebut, maka UUPA dibentuk dengan tujuan pokok untuk:⁵

- "a) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya."

UUPA dibentuk untuk dijadikan dasar dan pedoman bagi bangsa Indonesia dan pemerintah Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembuatan kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatur sumber daya alam Indonesia berupa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Indonesia.

Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi seluruh rakyat Indonesia, dalam hal ini pemerintah Indonesia sebagai pengemban utama tanggungjawab memajukan kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia diberikan kewenangan oleh UUPA sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang

⁵ Ibid.

terkandung di dalamnya sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 UUPA sebagai berikut:

- "1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dalam hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah

Swatantra dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum angka II/2 UUPA antara lain dikatakan:⁶

“Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) tidak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang mengatakan bahwa:”Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara”. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

⁶ Penjelasan Umum angka II/2 UUPA.

- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2 dan 3)).”

Sehubungan dengan hal tersebut Muhammad Bakri mengatakan:⁷

“Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasan tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hal tersebut di atas. Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata “bersifat Publik” yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”.

Atas dasar kewenangan tersebut, maka Negara berkewajiban untuk mengatur penyediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dengan sebaik-baiknya dengan mempertimbangkan prinsip keadilan, kepastian, dan

⁷ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara* (Paradigma Baru Untuk Reformasi Hukum Agraria, Yogyakarta, Citra Media, 2007, hlm. 4

kemanfaatannya. Oleh karena itu penyediaan peruntukkan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah harus betul-betul memperhatikan prinsip-prinsip hukum yang baik dengan mempertimbangkan aspek positif dan negatifnya. Aspek positifnya adalah: aspek ketertiban, kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum. Sedangkan aspek negatifnya adalah jika tanah tersebut digunakan atau dimanfaatkan secara berlebihan dan tidak memperhatikan daya dukung lahan/tanah, tidak dipelihara dan dijaga kelestariannya, serta tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan dan fungsinya pemberian haknya. Dengan demikian maka memerlukan perencanaan tata guna tanah yang baik dan rasional, karena dengan perencanaan yang baik, maka tujuan yang diharapkan akan tercapai.

Dalam Memori Penjelasan Umum angka II/8 menyebutkan:⁸ Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("*planning*") mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana umum ("*National planning*") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diperinci menurut rencana-rencana khusus ("*Regional planning*") dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya planning itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat."

⁸. Memori Penjelasan Umum UUPA angka II/8

Bertolak dari uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep hukum dan pengaturan tentang perencanaan tata guna tanah ?
2. Prinsip-prinsip hukum apakah yang terdapat dalam perencanaan tata guna tanah ?
3. Bagaimana keterkaitan antara kebijakan tata guna tanah dengan lingkungan hidup?

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pengertian, dasar hukum dan tujuan perencanaan tata guna tanah.

a. Pengertian

Setiap Lembaga atau organisasi pemerintahan mempunyai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan baik dan sempurna dalam kurun waktu tertentu. Oleh karena itu maka lembaga pemerintahan itu harus terlebih dahulu membuat suatu perencanaan dan strategis untuk mencapai suatu tujuan tersebut dengan baik. Dengan perencanaan yang baik maka kegiatan yang akan dilaksanakan dapat tercapai dengan baik, dan dengan perencanaan yang baik maka akan mempermudah bagi lembaga tersebut melakukan evaluasi kegiatan itu dengan baik pula guna mengetahui sejauhmana keberhasilan dan pencapaian tujuan tersebut selama dalam kurung waktu yang telah ditentukan.

Pengertian rencana menurut A.D. Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuh adalah suatu (keseluruhan

peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur), tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan yang teratur secara tertentu.⁹

P. de Haan, dkk. yang dikutip Ridwan HR, mengatakan bahwa konsep perencanaan dalam arti luas adalah suatu persiapan dan pelaksanaan yang sistimatis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang tertkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya.¹⁰ Perencanaan itu terdiri dari *prognoses* (estimasi yang akan terjadi), *beleidsvoornemens* (rancangan kebijakan yang akan ditempuh), *voorzieningen* (perlengkapan persiapan), *afspraken* (perjanjian lisan), *beschikkingen* (ketetapan-ketetapan), dan *regelingen* (peraturan-peraturan).¹¹

Perencanaan terbagi dalam tiga kategori, Yaitu:¹²

"Pertama, perencanaan informatif (*informative planning*) yaitu rancangan estimasi mengenai perkembangan masyarakat yang dituangkan dalam alternatif-alternatif kebijakan tertentu. Rencana seperti ini tidak memiliki akibat hukum bagi warga negara.

⁹ A.D. Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuh, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung, Bina Cipta, 1983), hlm.75.

¹⁰ P. de Haan, dkk. yang dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, uii-Press, 2003), hlm.142.

¹¹ Ridwan HR, *Ibid.* Hlm. 144.

¹² *Ibid.* Hlm. 145

Kedua, perencanaan indikatif (*indicative planning*), yaitu rencana-rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan. Kebijakan ini masih harus diterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan operasional atau normatif. Perencanaan seperti ini memiliki akibat hukum yang tidaklangsung (*indirecte rechtsgevolgen*).

Ketiga, perencanaan operasional atau normatif (*operationale normative planning*) merupakan rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian, dan ketetapan-ketetapan. Contoh perencanaan normatif adalah mencakup rencana tata ruang, rencana pengembangan perkotaan, rencana pembebasan tanah, rencana peruntukan (*bestemmingsplan*), rencana pemberian subsidi, dan lain-lain. Perencanaan seperti ini memiliki akibat hukum langsung (*directe rechtsgevolgen*) baik bagi pemerintah maupun bagi warga negara.”

P. de Haan, dkk., dalam Ridwan HR., mengatakan:¹³ perencanaan dapat dibagi berdasarkan waktu, tempat, bidang hukum, sifat, metode, dan sarana. Berdasarkan waktu, perencanaan dibedakan dalam rencana jangka panjang, menengah, dan pendek. Berdasarkan tempat, perencanaan terdapat pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten, ataupun rencana-rencana sektoral. Rencana tata ruang,

¹³ Ibid. Hlm. 146

ekonomi, kesehatan, dan bidang-bidang lainnya merupakan contoh-contoh perencanaan bidang hukum. Perencanaan berdasarkan sifatnya terdiri dari: perencanaan sektoral; perencanaan berdasarkan bidangnya; dan perencanaan integral. Berdasarkan metodenya, rencana dibedakan antara perencanaan akhir dan perencanaan proses. Sementara itu, berdasarkan sarananya, pelaksanaan rencana memerlukan instrumen yuridis, finansial, dan organisasi.

Adapun unsur-unsur rencana menurut J.B.J.M. ten Berge antara lain sebagai berikut:¹⁴

- a. tertulis (*schriftelijke*);
- b. keputusan atau tindakan (*besluit of handeling*);
- c. oleh organ pemerintah (*door een bestuurorgaan*);
- d. ditujukan pada waktu yang akan datang (*van op de toekomst gerichte*);
- e. berbentuk tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan (*vaak te nemen besluiten op te verrichten handeling*);
- f. memiliki sifat yang tidak sejenis, beragam (*van een ongelijksoorting*);
- g. keterkaitan seringkali secara pragmatis (*in een orderlinge vaak programmatische samenhang*);
- h. untuk jangka waktu tertentu (*al dan niet voor een bepaalde duur*)".

¹⁴ Ibid, Hlm. 146.

Sehubungan dengan perencanaan penggunaan tanah sebagaimana yang dimaksudkan di atas, A.P. Parlindungan menyebutkan bahwa: "tanah untuk persediaan, peruntukkan dan penggunaannya harus melalui perencanaan".¹⁵

Secara filsafati, bahwa konsepsi hukum agraria nasional yang menghendaki adanya tata guna tanah adalah guna merencanakan pemanfaatan ruang tanah/bumi yang sesuai dengan daya dukung dan kemampuan dari tanah/bumi untuk keperluan negara, agama, masyarakat, sosial budaya, perkembangan pertanian, perikanan, industri, transportasi, transmigrasi dan pertambangan.

Perencanaan tata guna tanah yang baik dan benar harus memperhatikan aspek-aspek lingkungan hidup, aspek-aspek kepentingan sosial, agama dan budaya, aspek skala prioritas pembangunan daerah, dan aspek sumber daya alam, sehingga semuanya dapat berjalan dengan baik dan lancar dengan tidak menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak tertentu.

Sedangkan yang dimaksud dengan tata guna tanah menurut ketentuan pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menyebutkan: "Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud

¹⁵ . A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Alumni, 1988, hlm. 50.

konsolidasi pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.

Dari pengertian tersebut, maka ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:¹⁶

- (a) Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas, 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.
- (b) Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi, dan seimbang.
- (c) Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (d) Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSP (daftar skala prioritas).

b. Dasar hukum Perencanaan Tata Guna Tanah

Adapun dasar hukum perencanaan penatagunaan tanah adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menentukan: bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang

¹⁶ . Muhsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 48.

terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

b. UUPA, Pasal 2, 6, 14, dan 15

Pasal 2 menentukan:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dalam hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;

- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 6 yang menentukan:

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pengertian fungsi sosial dalam hubungan dengan penata guna tanah ini dapat dicermati dalam memori penjelasan UUPA yang mengatakan bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanahnya yang mengakibatkan merugikan masyarakat. Bahwa keperluan tanah tidak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai, serta baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan kepentingan

Negara. Tetapi tidak berarti kepentingan perseorangan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbang-imbangi sebagai dwi-tunggal.

Pasal 14 UUPA menentukan sebagai berikut:

(1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2, Pemerintah dalam rangka Sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- untuk keperluan Negara;
- untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
- untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut dalam ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan dan peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan, dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan."

Pasal 15 UUPA menentukan:

Memelihara tanah, termasuk menambah keseburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah".

Sehubungan dengan ketentuan pasal ini A.P. Parlindungan mengatakan:¹⁷ "Land-use sebagai suatu policy pemerintah, yaitu penggunaan tanah tersebut semaksimal mungkin. Penjelasan umum II/4 hanya mengulang apa yang disebut dalam pasal 15. Namun

¹⁷ A.P. Parlindungan, Op. Cit. Hlm. 53.

dapat kita mengerti jika kita sebutkan untuk melestarikan tanah dan sumber-sumbernya, maka termasuk dalam ekologi dari pada tanah atau dalam hubungannya yang luas untuk melestarikan lingkungan hidup.”

- c. Undang-Undang 23 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya dirubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pasal 2 Undang-undang ini ditentukan tentang asas dan tujuan penataan ruang sebagai berikut: bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: keterpaduan, keserasian, keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, dan akuntabilitas.

Sedangkan yang menjadi tujuannya penataan ruang sebagaimana diaturnya dalam Pasal 3 sebagai berikut: “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wialayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
 - terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
 - terwujudnya perlindungan fungsi ruang dalam pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.”
- d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menghendaki adanya harmonisasi dalam pemanfaatan sumber daya alam ini, terutama sumber daya alam tanah. Undang-Undang ini menghendaki adanya pengelolaan lingkungan hidup dengan berdasarkan asas-asas hukum sebagai berikut: Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab, asas keberlanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 3).
- e. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Program Catur Tertib Pertanahan sebagai pelaksanaan

dari Tap. MPR IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang mengharuskan menata kembali penggunaan tanah. Catur Tertib Pertanahan itu meliputi: Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah menurut PP ini meliputi kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah. Kebijakan penatagunaan tanah meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budidaya sebagai pedoman umum penatagunaan tanah di daerah.

c. Tujuan Perencanaan Penatagunaan tanah

Perencanaan penatagunaan tanah dilakukan dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah sehingga dapat bermanfaat dengan baik dan tidak saling merugikan. Secara filosofis penyusunan rencana tata guna tanah adalah sebagai berikut:¹⁸

- “i. Penggunaan tanah bersifat dinamis sesuai dengan dinamis masyarakat yang menggunakan tanah.

¹⁸ Hasni, *Op. Cit.*, hlm. 45-46

- ii. Didasari bahwa tanah yang menjadi obyek perencanaan sebagian besar telah dilekati bermacam-macam hak (berkaitan dengan pembebasan tanah).
- iii. Didahului oleh kegiatan yang akan dilakukan/dikerjakan, yakni melakukan survei baru kemudian alokasi tanahnya.
- iv. Berdasarkan pola pikir bahwa ruang daratan identik dengan tanah (Pasal 4 UUPA).

Untuk mewujudkan politik hukum di bidang Agraria/pertanahan, maka di bidang pembaharuan hukum pertanahan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Hukum Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan titik awal pembaharuan hukum agraria. Dalam Pasal 2 menyatakan bahwa:

“Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum, serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ada beberapa unsur yang terpenting dari ketentuan Pasal 2 tersebut, yaitu:¹⁹

¹⁹ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Yogyakarta, Mahkota Kata, 2009, hlm. 10

"Pertama ialah suatu proses yang berkesinambungan, yakni adanya kebijakan yang telah diambil secara konsisten dan terus menerus dilaksanakan. Perubahan kebijakan yang selalu sering dilakukan akan menimbulkan ketidak pastian hukum.

Kedua proses tersebut berupa penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Perkataan penataan kembali umumnya dimaksudkan sebagai suatu perubahan struktur hubungan antara manusia dengan manusia yang berkenaan dengan sumber daya alam.

Ketiga nilai yang melandasinya ialah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Namun pada hakekatnya penyelenggaraan tata guna tanah bertujuan untuk dapat menjamin:²⁰

- "1. terwujudnya tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup;
2. terarahnya peruntukkan tanah sesuai dengan rencana ruang wilayah dan ada kepastian penggunaan tanah bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah;
3. terarahnya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang diselenggarakan baik

²⁰ · Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, hlm. 33.

oleh pemerintah maupun oleh masyarakat sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.”

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tata Guna Tanah Pasal 3 tujuan penatagunaan tanah adalah:

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

Penyusunan Rencana Tata Guna Tanah berpegang pada hal-hal sebagai berikut:²¹

²¹ Ibid. hlm. 46

- a. Politik; RTGT tidak boleh bertentangan dengan kebijaksanaan pembangunan, bahkan harus sedemikian rupa sehingga pembangunan berjalan sesuai dengan GBHN, Krida Kabinet, Trilogi Pembangunan, dan UU No. 23 Tahun 1997.
- b. Hukum; RTGT mempertimbangkan benar-benar adanya hak-hak yang melekat di atas tanah sehingga tidak menimbulkan konflik-konflik penggunaan tanah.
- c. Organisastoris; bahwa penyusunan dan pelaksanaan RTGT harus mengikuti prosedur pemerintah dan pembangunan tidak memihak pada sesuatu sektor, RTGT harus mengakomodasi semua sektor yang memerlukan tanah sesuai prioritasnya.
- d. Teknis; RTGT disusun berdasarkan pada kriteria-kriteria teknis untuk perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang secara konsisten dipedomani.

2. Prinsip-prinsip/Asas-asas hukum perencanaan tata guna tanah.

Asas hukum adalah “aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak yang pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaannya hukum”.²²

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia asas ada 3 pengertian yaitu: “hukum dasar, dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir dan berpendapat), dan dasar cita-cita”.²³

²² Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Indonesia, Ghalia, 2004, hlm. 95.

Paton mengatakan: “asas hukum tidak akan pernah habis kekuatannya hanya karena telah melahirkan suatu aturan atau hukum, melainkan tetap saja ada dan akan mampu terus melahirkan aturan dan peraturan seterusnya”.²⁴ Satjipto Rrahardjo mengatakan: “asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Bila baca aturan atau peraturan hukum mungkin akan menemukan pertimbangan etis”.²⁵ Sedangkan Van Eikema Hommes mengatakan: “asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar hukum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Asas hukum dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembedaan hukum positif”.²⁶

Fungsi asas hukum adalah “menjaga ketaatan asas atau konsistensi, penyelesaian konflik yang terjadi dalam sistem hukum, dan sebagai rekayasa sosial, baik dalam sistem hukum maupun dalam sistem sosial. Asas hukum sebagai “*a tool of social engineering*”.²⁷ Asas-asas hukum tersebut antara lain: *Lex superior derogot legi inferiori* (hukum yang tinggi diutamakan pelaksanaannya daripada hukum yang rendah); *Lex specyalist derogot legi generali* (hukum yang khusus diutamakan dari pada hukum yang umum); *Lex posteriori*

²³ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, hlm.70.

²⁴ Marwan Mas, Loc. Cit., hlm. 95.

²⁵ Ibid. hlm. 95

²⁶ Ibid. hlm. 95

²⁷ Ibid. hlm. 96

derogot legi priori (peraturan yang baru didahulukan dari pada peraturan yang lama); dan *Summun ius summa iniuria*: kepastian hukum yang tertinggi, adalah ketidakadilan yang tertinggi.

Adapun prinsip-prinsip/asas-asas hukum penatagunaan tanah yang tertuang di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah sebagai berikut: Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Pengertian dari asas-asas tersebut dijelaskan di dalam Penjelasan Pasal 2 yaitu sebagai berikut:

- Asas keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- Asas berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- Asas serasi, selaras dan seimbang adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antarpenggunaan atau pemanfaatan tanah.

- Asas keberlanjutan adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
- Asas keterbukaan adalah bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
- Asas persamaan, keadilan dan perlindungan hukum adalah bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Penetapan asas-asas/prinsip-prinsip hukum ini dimaksudkan dalam rangka memberikan arah atau pedoman bagi pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaannya serta implementasinya. Apabila peraturan pelaksanaannya bertentangan dengan asas-asas hukum tersebut mengakibatkan aturan itu dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

Sedangkan prinsip-prinsip hukum tata guna tanah yang dirumuskan dalam seminar tata guna sumber-sumber alam ke I Tahun 1967 dikemukakan bahwa perencanaan tata agraria didasarkan pada 3 prinsip, yaitu:²⁸

- a. Prinsip penggunaan aneka (*prinsciple of multipele use*), prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria (tanah) harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip

²⁸ R.M. Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Karunika, Universitas Terbuka, 1988, hlm. 6.6. Baca juga Muchsin dan Imam Koeswahyono, Op. Cit. hlm. 50

ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat;

- b. Prinsip penggunaan maksimum (*prinsciple of maximum production*) Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah, misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya;
- c. Prinsip penggunaan optimal (*prinsciple of optimum usu*). Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri”.

Dalam perencanaan tata guna tanah pada umumnya harus membedakan antara prinsip tata guna tanah perkotaan dan tata guna tanah pedesaan. Prinsip tanah guna tanah perkotaan harus berdasarkan asas Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat (ATLAS), sedangkan asas tata guna tanah pedesaan harus berdasarkan asas Lestari, Optimal, Serasi dan seimbang (LOSS).

Muchsin dan Imam Koeswahyono menyebutnya sebagai berikut:²⁹

“(1) *Urban Land Use Planning* (Perencanaan Tata Guna Tanah Wilayah Perkotaan) dengan asas *ATLAS*: Aman, terjaminnya keamanan kebakaran, kejahatan, kecelakaan; Tertib, terwujudnya ketertiban di bidang pelayanan, penataan wilayah kota; Lancar, memberikan pelayanan (*services*) lalu lintas, komunikasi kepada publik; Sehat, bermakna selaras dengan dua unsur insan manusia, jasmani dan rohani secara seimbang.

(2). *Rural Land Use Planning* (Perencanaan Tata Guna Tanah untuk Wilayah Pedesaan) dengan memakai asas *LOSS*, yaitu kelestarian diupayakan kelestarian kemampuan lahan dapat dimanfaatkan selama mungkin dan seoptimal mungkin dengan tidak mengurangi produktivitasnya. Optimal adalah diupayakan untuk menghasilkan keuntungan yang maksimal yang sudah barang tentu memerlukan data fisik tanah. Prinsip keserasian dan keseimbangan agar suatu ruang atas tanah diupayakan oleh pengambil kebijakan agar dapat menampung berbagai kepentingan, baik perorangan, masyarakat maupun negara untuk dapat dicegah timbulnya konflik. Menyadari keterbatasan

²⁹ Muchsin dan Imam Koeswahyono, Op. Cit. hlm. 51

dana yang tersedia maka ditentukan kebijakan dengan mewujudkannya DSP (Daftar Skala Prioritas)

3. Keterkaitan Tata Guna Tanah dengan Lingkungan Hidup

Kebijakan tata guna tanah merupakan suatu kebijakan untuk melakukan pengaturan dan penyelenggaraan penyediaan, peruntukkan dan penggunaan sumber daya tanah sehingga terarah, tertata, tertib, terjamin kepastian hukum dan hak, harmonis serta serasi dan seimbang. Penatagunaan tanah dilakukan dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan sehingga dapat mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pelaksanaan pembangunan harus dilakukan secara seimbang antara materiil dan sprituil, antara fisik dan mental. Oleh karena itu maka harus ada upaya aktif dan kreatif manusia dalam pengelolaan sumber daya alam tanah sehingga dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat banyak.

Kekayaan alam yang berupa tanah merupakan salah satu modal pokok bangsa Indonesia yang wajib dimanfaatkan dengan baik oleh individu maupun masyarakat bangsa Indonesia. Dengan demikian penggunaannya harus dilakukan secara tertib dan teratur. Untuk itu, maka perlu diatur oleh pemerintah/negara yang telah diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk menguasai sumber daya alam tanah dalam bentuk pembentukan peraturan pelaksanaan yang mengayomi kepentingan orang banyak/masyarakat.

UUPA dibentuk untuk mengatur dan melindungi penyelenggaraan penyediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah, mengatur hubungan-hubungan hukum antara subyek dengan tanah, dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara subyek hukum dengan tanah. UUPA yang menjadi dasar dari pemanfaatan dan penggunaan tanah sehingga terjamin dengan baik, tertib, teratur serta terjaga keberlanjutan dan kelestarian dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah.

Keterkaitan antara tata guna tanah dengan lingkungan hidup tercermin di dalam ketentuan pasal 3 dan 4 ayat (1 &2) PP No.16 Tahun 2004 tentang tata guna tanah. Pasal 3 Penatagunaan tanah bertujuan untuk:

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

sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Pasal 4 ayat (1) Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah. Ayat (2) Penatagunaan tanah yang dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan di bidang pertanahan dikawasan lindung dan kawasan budidaya.

Selanjutnya ketentuan Pasal 13 ayat (1,2,3, &4) sebagai berikut:

- (1) Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung atau kawasan budidaya harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang wilayah;
- (2) Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistimnya;
- (3) Penggunaan tanah di Kawasan Budidaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh dilerantarkan, harus dipelihara dan dicegah kerusakannya.
- (4) Pemanfaatan tanah di kawasan budidaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak saling bertentangan, tidak saling mengganggu, dan memberikan peningkatan nilai tambah terhadap penggunaan tanahnya.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, diatur dalam Pasal 3 adalah sebagai berikut: Pengelolaan lingkungan hidup

yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas manfaat, bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Koesnadi Hardjosoemantri dengan mengutip penjelasan dari pasal tersebut mengatakan bahwa pengertian dari asas tersebut sebagai berikut:³⁰

“Berdasarkan asas tanggung jawab negara, di satu sisi, negara menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Di lain sisi, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah yurisdiksinya yang menimbulkan kerugian terhadap wilayah yudiksi negara lain, serta melindungi negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara. Asas keberlanjutan mengandung makna setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi. Untuk terlaksananya kewajiban tersebut, maka kemampuan lingkungan hidup, harus dilestarikan. Terlestarikannya

³⁰ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada Universitas Press, Edisi ketujuh, 2000, hlm. 90.

kemampuan lingkungan hidup menjadi tumpuan terlanjutkannya pembangunan”.

Sedangkan sasaran pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 4 adalah sebagai berikut:

- a. tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup;
- b. terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
- c. terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- d. tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- f. terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Paparan tersebut di atas menunjukkan bahwa perencanaan penyediaan, peruntukkan, dan penggunaan tanah harus betul-betul memperhatikan berbagai aspek, baik aspek kepentingan perseorangan maupun kepentingan masyarakat, aspek kepentingan pemeliharaan dan pelestarian sumber daya alam tanah itu sendiri maupun aspek kepentingan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun

1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka setiap pemerintah daerah, baik pemerintah daerah Provinsi maupun pemerintah daerah Kabupaten/Kota bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional melakukan kegiatan Penata Gunaan Tanah dengan berbasis lingkungan hidup. Penata Gunaan Tanah tersebut dilakukan dalam rangka terciptanya penggunaan tanah oleh masyarakat baik secara perorangan maupun secara kelompok dengan baik, optimal, indah, dan lestari, serta berdaya guna dan berhasil guna. Rencana-rencana tata ruang dan tata guna tanah tersebut oleh pemerintah daerah dituangkan dalam Peraturan-peraturan Daerah masing-masing Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

C. KESIMPULAN

Tanah bagi rakyat dan bangsa Indonesia adalah merupakan sumber daya alam yang sangat strategis dan memegang peranan penting dalam kehidupan manusia, oleh karena itu maka, persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah harus direncanakan dengan baik dan benar agar dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat banyak. Perencanaan persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah dilakukan dalam rangka menata

penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan ruang tanah oleh seseorang, badan hukum maupun oleh kelompok masyarakat sehingga terarah dan tidak saling merugikan.

Dalam rangka penatagunaan tanah ini, pemerintah membuat instrumen hukumnya sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu: 1). UUPA Pasal 6, 14, dan 15; 2) UUTR Nomor 24 Tahun 1992 yang ganti dengan UUTR Nomor 26 Tahun 2007; 3) UULH Nomor 4 Tahun 1982 yang diganti dengan UUPH Nomor 23 Tahun 1997; dan 4) PP. Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Adapun asas-asas/prinsip-prinsip hukum dalam penatagunaan tanah menurut PP. Nomor 16 Tahun 2004 adalah: Asas keterpaduan, Asas berdaya guna dan berhasil guna, Asas serasi, selaras dan seimbang, Asas keberlanjutan, Asas keterbukaan, dan Asas persamaan, keadilan dan perlindungan hukum. Selain itu terdapat tiga prinsip pokok dalam penatagunaan tanah, yaitu: Prinsip penggunaan aneka (*prinsciple of multipele use*), Prinsip penggunaan maksimum (*prinsciple of maximum production*) Prinsip penggunaan optimal (*prinsciple of optimum usu*). Prinsip tata guna tanah perkotaan berdasarkan asas Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat (ATLAS), sedangkan prinsip tata guna tanah pedesaan berdasarkan asas Lestari, Optimal, Serasi dan seimbang (LOSS).

Keterkaitan antara tata guna tanah dengan lingkungan hidup tercermin di dalam ketentuan pasal 3 dan 4 ayat (1 &2) PP No.16 Tahun 2004 tentang tata guna tanah. Perencanaan penyediaan, peruntukkan, dan penggunaan tanah harus betul-betul memperhatikan berbagai aspek, baik aspek kepentingan

perseorangan maupun kepentingan masyarakat, aspek kepentingan pemeliharaan dan pelestarian sumber daya alam tanah itu sendiri maupun aspek kepentingan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

DAFTAR BACAAN

Al-Qur'an dan Terjemahannya, Departemen Agama Republik Indonesia, 1989,.

Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Hukum Agraria*, Yogyakarta, Citra Media, 2007.

Ekowati, Mas Roro Liliek, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*, Surakarta, Pustaka Cakara, 2005.

Gatot, R.M. P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1996.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2002.

-----, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti Jakarta, 2002,.

Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008.

Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung, Alumni, 2000.

Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada Universitas Press, Edisi ketujuh, 2000

Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Indonesia, Ghalia, 2004.

Mertokusumo, R.M. Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Karunika, Universitas Terbuka, 1988.

Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, 2008.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung Alumni, 1982

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003.

Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.

Hermayulius, 1999, "*Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Utara*", Desertasi pada Program Pascasarjana UI, hal 1.

Soetikno, Imam, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press, 1994.

Sumardjono, Maria SW, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2001.

Subarsono, AG., *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasinya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.

Kamus-Kamus:

Brian A. Gardner (Ed), *Black's Law Dictionary*, West Group, ST. Paul, Minn, 1999.

Poerwardarminta, W.J.S., 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, Balai Pustaka.

Jhon M.Echols, & Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia dan Kamus Indonesia Inggris*, PT. Gramedia, Jakarta.

Yan Pramudya Pulpa, *Kamus Hukum*, Penerbit Aneka Ilmu Indonesia.

Ranuhandoko, I.P.M., *Terminologi Hukum, Inggris-Indonesia*, Sinar Grafika, Cet. Ketiga, 2003.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah diamandemen

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Indonesia, 1998.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tata Guna Tanah