

## KAJIAN NORMATIF PERENCANAAN PENATAAN RUANG DAN PENATAGUNAAN TANAH

Arba<sup>1</sup>  
L. Syapruddin.  
Diangsa Wagian  
Fakultas Hukum Universitas Mataram

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis secara normatif tentang kewajiban negara/pemerintah untuk melakukan perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah; dan untuk mengkaji dan menganalisis konsepsi hukum tentang perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum mengkaji asas-asas/prinsip-prinsip hukum, mengkaji norma-norma dan konsep-konsep hukum, yang mengatur penataan ruang dan penatagunaan tanah. Metode pendekatannya adalah pendekatan normatif, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Sumber bahan hukumnya adalah kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Hasil penelitian setelah dianalisis menunjukkan bahwa negara/pemerintah diwajibkan melakukan perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah atas dasar landasan filosofis, yuridis, dan empirik. Adapun konsepsi hukum Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Sedangkan konsepsi hukum penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penataan ruang dan penatagunaan tanah merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, karena penatagunaan tanah merupakan bagian penataan ruang, sehingga landasan hukumnya sama. Untuk itu hendaknya perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah harus betul-betul dilakukan untuk mewujudkan pemanfaatan ruang dan tanah beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya secara efektif dan efisien.

**Kata kunci:** Tata ruang & Tataguna Tanah

### ABSTRACT

#### NORMATIVE STUDY ON THE SPATIAL PLANNING AND LAND USE MANAGEMENT

This research aims to normatively study and analyze the government's obligation to make spatial planning and land use management; and also to review and analyze the legal conception of spatial planning and land use management in accordance with the legislations

<sup>1</sup> Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

existing in Indonesia. This study is normative, i.e. a research which examines the fundamentals/principles of law, review the norms and legal concepts regulating spatial planning and land use management. This research applies normative approach; there are statute approach, conceptual approach, and comparative approach. It uses library resources which consist of primary, secondary, and tertiary legal materials. The research discovers that government is required to establish spatial planning and land use management on the basis of philosophical, juridical, and empirical foundations. Furthermore, spatial planning is a process to determine the spatial structure and pattern which covers the arrangement and establishment of the spatial plan. While the land use management is a pattern of the land use management which covers possession, use and utilization of land which constitute land use consolidation through institutional arrangements associated with the use of land as an integrated system for the benefit of a fair society. Spatial planning and land use management is an integral and inseparable, as land use management is part of the spatial plan, so that they are actually under the same legal basis. This research recommends that spatial planning and land use management should fully be committed to create the spatial and land utilization and also natural resources effectively and efficiently.

**Key Word:** Spatial Planning and Land Use Management

***Pokok Muatan***

---

KAJIAN NORMATIF PERENCANAAN PENATAAN RUANG	
DAN PENATAGUNAAN TANAH .....	1
A. PENDAHULUAN.....	3
1. Latar Belakang .....	3
2. Rumusan Masalah .....	4
B. KAJIAN PUSTAKA .....	4
1. Fungsi dan Tujuan Hukum.....	4
2. Asas-asas hukum.....	5
3. Kerangka Teoritik dan Konseptual. ....	5
C. METODE PENELITIAN.....	6
1. Jenis Penelitian.....	6
2. Metode Pendekatan .....	7
3. Sumber dan Jenis bahan hukum.....	7
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum. ....	7
5. Teknik Analisis Bahan hukum.....	7
D. HASIL PENELITIAN DAN PEM-BAHASAN .....	7
1. Kewajiban Negara/Pemerintah Me-lakukan Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah .....	7
2. Konsepsi Hukum Pengaturan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah .....	10
E. PENUTUP.....	17
1. Kesimpulan .....	17
2. Saran-saran.....	18

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) mengamanatkan bahwa bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar amanat inilah maka pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (dikenal dengan sebutan UUPA).

Berlakuknya UUPA memberikan perubahan alur politik agraria, dari politik agraria kolonial ke politik agraria nasional<sup>1</sup>. UUPA dibentuk dengan tujuan pokok untuk:<sup>2</sup>

1. 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;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.”

Untuk mewujudkan tujuan bangsa Indonesia dan tujuan terbentuknya UUPA tersebut, maka pemerintah sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi diberikan kewenangan dan tanggungjawab sebagai-mana diamanatkan dalam Pasal 2 UUPA. Negara diberikan kewenangan menguasai, dan selaku Badan Penguasa

maka negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
4. Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2 dan 3).”

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 kemanfaatannya, Untuk itu maka di dalam Pasal 14 ditentukan bahwa 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:

1. untuk keperluan Negara;
2. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;

<sup>1</sup> Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press, 1994, hlm.1-3.

<sup>2</sup> Ibid.

4. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
5. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 tersebut maka, pemerintah membuat suatu Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kepentingan-kepentingan:<sup>3</sup>

- a. Kepentingan yang bersifat politis, misalnya: kepentingan pemerintah seperti perkantoran, pertahanan, dan lain-lain.
- b. Kepentingan yang bersifat ekonomis, misalnya: tanah untuk pengembangan pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, industri, pertambangan, transmigrasi, kehutanan, dan lain-lain.
- c. Kepentingan sosial dan keagamaan, misalnya: tanah untuk keperluan peribadatan, kuburan-kuburan, pusat-pusat pemukiman, kesehatan, pendidikan, rekreasi, dan lain sebagainya.

Pelaksanaan dari ketentuan Pasal 14 tersebut pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan diikuti pula dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut, serta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

## 2. Rumusan Masalah

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

<sup>3</sup>. Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Karunika, 1988, hlm. 6.25-6.26.

- a. Mengapa negara/pemerintah diwajibkan melakukan perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah ?
- b. Bagaimanakah konsepsi hukum tentang perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah menurut hukum di Indonesia ?

## B. KAJIAN PUSTAKA

### 1. Fungsi dan Tujuan Hukum

Hukum merupakan pedoman atau patokan sikap tindak atau prikelakuan yang pantas atau diharapkan, tetapi apabila hukum itu dipandang dari sudut ilmu pengetahuan, maka hukum itu merupakan pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran, dan apabila orang itu memandang hukum itu sebagai suatu keputusan penguasa, maka hukum dikatakan sebagai hasil proses deskresi, dan seterusnya.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan:<sup>4</sup>“Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan”. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta mengatakan:<sup>5</sup> “bahwa antara fungsi & tujuan hukum itu berbeda. Fungsi hukum adalah menjamin keteraturan (kepastian) dan ketertiban dalam masyarakat, sedangkan tujuan hukum tidak lepas dengan tujuan akhir dari bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dengan nilai-nilai falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat itu, yang akhirnya bermuara pada keadilan.”

<sup>4</sup>.Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung,, Bina Cipta 1976, hal.9

<sup>5</sup>.Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung, Alumni, 2000, hlm. 52.

Aristoteles penganut teori etis mengatakan bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk mencapai keadilan.<sup>6</sup> Jeremy Bentham penganut teori utilitis mengatakan: "tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga masyarakat."<sup>7</sup>

## 2. Asas-asas hukum

Asas hukum adalah "aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak yang pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaannya hukum".<sup>8</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia asas ada 3 pengertian yaitu: "hukum dasar, dasar (sesuatu yg menjadi tumpuan berpikir dan berpendapat), dan dasar cita-cita".<sup>9</sup>

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".<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo mengatakan: "asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Bila membaca aturan atau peraturan hukum mungkin akan menemukan pertimbangan etis".<sup>11</sup>

"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*".<sup>12</sup> 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 derogot legi priori* (peraturan yang baru didahulukan dari pada peraturan yang lama).

Selain asas-asas hukum umum tersebut di atas terdapat pula asas-asas khusus yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional (UUPA), yaitu antara lain:

- a. *asas religiusitas* tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2);
- b. *asas kebangsaan* tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3), dan pasal 2 ayat (3));
- c. *asas demokrasi* tercermin dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2);
- d. *asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial* tercermin dalam ketentuan Pasal 6, 7, 10 ayat (1), 11 dan 13;
- e. *asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana* tercermin dalam ketentuan Pasal 14 dan 15;
- f. *asas pemisahan horizontal* tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

## 3. Kerangka Teoritik dan Konseptual.

Satjipto Rahardjo mengatakan:<sup>13</sup> "Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Radbruch:<sup>14</sup>

<sup>6</sup>.Aristoteles, dalam Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1985, hlm. 24

<sup>7</sup>.Jeremy Bentham, 1748 hlm. 183, dalam Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, Aditya Bakti, 2001, hlm.64.

<sup>8</sup>.Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Indonesia, Ghalia, 2004, hlm. 95.

<sup>9</sup>.Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, hlm.70.

<sup>10</sup>.Marwan Mas, Loc. Cit., hlm. 95.

<sup>11</sup> Ibid. hlm. 95

<sup>12</sup> Ibid. hlm. 96

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 253

<sup>14</sup> Rudbruch, dalam W. Freidmann, *Legal Theory*, London, Steven & Sons, 1958. hlm. 3.

“bahwa tugas teori hukum adalah membikin jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi”. Fungsi teori dalam mengkaji dan menganalisis hasil penelitian adalah sebagai pisau analisis. Teori-teori hukum yang dijadikan pisau analisis dalam penulisan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. *Stufenbou Theory* (Teori Hierarki dari Hans Kelsen)

Hans Kelsen mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu tingkatan, dari yang paling tinggi sampai ke yang paling rendah.<sup>15</sup> Teori tersebut menghendaki bahwa di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan wajib berpedoman pada konstitusi (UUD), demikian pula pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus mengacu pada undang-undang yang lebih tinggi.

Hukum nasional negara Indonesia dalam perkembangannya juga mengenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 menentukan sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Introduction To The Problem of The Legal Theory*, Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L Paulson, Clarendon Press, Oxford, h. 63-68.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- a. Teori Kedaulatan Negara (van Vollenhoven) yang dikutip dari Notonegoro mengatakan:<sup>16</sup> “negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum”.
- b. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Bagir Manan mengatakan:<sup>17</sup> “negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

## C. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Ilmu hukum normatif dipahami sebagai ilmu tentang kaidah (norma), merupakan ilmu yang menelaah hukum sebagai kaidah atau sistem kaidah-kaidah, dengan dogmatik hukum atau sistematik hukum. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad mengatakan<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Van Vollenhoven, dalam Notonegoro, dikutip dalam Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan, UII Pres*, Yogyakarta, 2004, hal. 7.

<sup>17</sup> Bagir Manan, dikutip dalam Abrar Saleng, *Ibid.* hal. 9

<sup>18</sup> Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Cet. I, 2010), hlm. 34.

“penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma-norma, kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran)”.

## 2. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

## 3. Sumber dan Jenis bahan hukum

Sumber bahan hukum adalah bahan kepustakaan (*library reseach*), terdiri dari bahan hukum primer berupa Peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder berupa: konsep-konsep teori dan pendapat para ahli hukum, serta bahan hukum tertier berupa kamus-kamus bahasa dan kamus hukum.<sup>19</sup>

## 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan dan pendapat-pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Selain itu juga mengkaji dokumen-dokumen resmi negara, hasil-hasil penelitian hukum sebelumnya, kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

## 5. Teknik Analisis Bahan hukum

Untuk mengkaji hukum dari aspek normatif (*law in book*), maka metode normatif analitislah yang dijadikan acuan dalam mengkaji dan menganalisis sesuatu permasalahan. Dari hasil analisis selanjutnya

mencari prinsip-prinsip hukum, hubungan-hubungan antara prinsip hukum yang satu dengan prinsip hukum lainnya, kemudian disimpulkan dengan menggunakan penalaran deduktif-induktif.

## D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Kewajiban Negara/Pemerintah Melakukan Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah

Setiap kegiatan dalam rangka mengisi kemerdekaan Bangsa Indonesia dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang, harus mempunyai landasan hukum sebagai pijakannya, baik dasar filosofisnya, konstitusionalnya, maupun sosiologis/empiriknyanya. **Landasan Filosofis;** dipakai untuk memaknai hakekat dan arti dibalik pelaksanaan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam. **Landasan Yuridis;** dipakai untuk mengkaji segala aktivitas di dalam Negara Hukum RI, baik itu berupa kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan, pengambilan suatu kebijakan, maupun kegiatan pelaksanaan dan pengawasan serta evaluasinya. **Landasan Sosiologis/Empirik;** dipakai untuk mengkaji bahwa ruang adalah hamparan wilayah yang meliputi wilayah darat, air dan udara di seluruh wilayah Negara RI, yang di dalamnya terdapat sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka negara bertanggungjawab mengatur penyediaan, peruntukan, dan pemanfaatan, serta penggunaannya.

#### a. Dasar-dasar Filsafati Pengaturan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah

Dasar filsafati dan fundamental bagi bangsa Indonesia adalah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia falsafah hidup Pancasila merupakan asas kerohanian Negara, norma dasar, cita hukum, dan sumber dari segala

<sup>19</sup>. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986. hal. 12

sumber hukum.<sup>20</sup> Hamid S Attamimi mengatakan bahwa:<sup>21</sup> “Kelima sila dalam Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi kepada setiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.

Pancasila selain sebagai cita hukum, juga merupakan Norma Fundamental Negara (*Staats fundamental norm*), karena itu sila-sila Pancasila baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama merupakan norma dasar atau norma yang tertinggi bagi berlakunya semua norma hukum. Dengan demikian hukum yang dibangun adalah hukum yang berparadigma Pancasila yang berdasarkan pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu.<sup>22</sup>

- a. mencerminkan religiusitas ketuhanan segenap warga Negara melalui keyakinan segenap bangsa warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- b. mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia;

<sup>20</sup>.M. Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*, (Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 2000), hlm. Vi.

<sup>21</sup>. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)* Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum UI, Jakarta 25 April 1992.. Hlm. 333

<sup>22</sup>.Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI*, (Jakarta, 2006), hlm. 206-207.

- d. memperkuat nilai-nilai sovereinitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan;
- e. melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dalam teori hukum *Stufenbau The Theory* (teori jenjang) menempatkan *grundnorm* sebagai dasar fundamental yang utama dalam pembentukan suatu aturan hukum. Sehubungan dengan itu, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Negara Indonesia menempatkan Pancasila sebagai *grundnormnya*, sebagai-mana yang diatur di dalam Pasal 2 Un-dang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tatacara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa sumber dari segala sumber hukum adalah Pancasila.

Undang-Undang Penataan Ruang dibentuk berdasarkan nilai-nilai Pancasila, yakni bahwa penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam harus betul-betul memperhatikan nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila,

#### **b. Dasar Yuridis Konstitusional Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah**

Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa pembukaan merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pasal-pasal UUD 1945. Artinya Pasal-pasal pada Batang Tubuh UUD 1945 merupakan penjabaran normatif tentang pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran itu merupakan suasana kebatinan UUD dan merupakan cita hukum yang menguasai konstitusi (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis).

Dengan demikian semua produk hukum dan penegakkannya di Indonesia haruslah didasarkan pada pokok pikiran



yang ada di dalam UUD 1945 termasuk Pancasila. Pancasila itu merupakan cita hukum. Pancasila dapat merupakan penguji kebenaran hukum positif sekaligus menjadi arah hukum positif tersebut untuk dikristalisasikan dalam bentuk norma yang imperatif untuk mencapai tujuan negara. Dari sini dapat dimengerti bahwa cita hukum harus dibedakan dari konsep tentang hukum: yang pertama terletak di dalam ide dan cita, sedangkan yang kedua merupakan suatu kenyataan yang harus bersumber dari cita tersebut.<sup>23</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia pada hakekatnya merupakan sumber dari hukum dasar Negara Indonesia. Sebagai sumber hukum dasar, maka Pancasila merupakan suatu hukum dasar dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang oleh pendiri negara yang mewakili seluruh bangsa Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dinyatakan secara yuridis formal sebagai dasar Negara, yang selanjutnya ditetapkan lagi di dalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966.

Moh. Mahfud MD, Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tatanan hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan dengan fungsi regulatifnya Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil.<sup>24</sup>

Dengan demikian rumusan cita hukum Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 harus berorientasi pada nilai-nilai luhur yang tercermin dalam Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalnya. Ini berarti

bahwa cita hukum bangsa Indonesia harus mencerminkan nilai-nilai Ketuhanan, nilai Kemanusiaan, nilai Persatuan, nilai Kerakyatan dan Permusyawaratan, serta nilai Keadilan sosial.

Hans Kelsen dalam teori hirarki peraturan perundang-undangan mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan asas hukum (adagium) yang mengatakan “*Lex superior derogat legi inferiori*”. Dengan demikian, maka jelas bahwa pembentukan Undang-undang Penataan Ruang harus mencerminkan nilai-nilai fundamental Pancasila dan UUD 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm*).

### ***c. Dasar Sosiologis/empirik penataan ruang dan penatagunaan tanah.***

Konsideran UUPR bagian menimbang mengatakan bahwa NKRI yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu di-tingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya penjelasan umum UUPR mengatakan pada dasarnya ruang sebagai sumber daya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggungjawab, penataan ruang

<sup>23</sup>.Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2011), hlm. 52.

<sup>24</sup>. Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.* hlm 54.

menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antarpusat dan daerah, antarsektor, dan antar pemangku kepentingan. Oleh karena itu penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Penataan ruang merupakan kegiatan yang terstruktur dan sistematis dalam rangka upaya menata dan merencanakan persediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Dengan adanya penataan ruang, maka persediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (darat, laut/air, dan udara, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) dapat direncanakan dengan baik dan benar.

Memperhatikan prinsip-prinsip dasar filsafati, dasar yuridis, dan dasar empiris penataan ruang tersebut di atas tampaknya sejalan dengan prinsip-prinsip dasar pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR IX/MPR/2001 sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat, umum mengenai peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokratis, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;

<sup>25</sup>.Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang *Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya ALam*.

6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan dan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi yang akan datang;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Menciptakan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antara daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.
10. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/ sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (Pusat, daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

## **2. Konsepsi Hukum Pengaturan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah**

### ***a. Konsepsi-konsepsi Hukum Penataan Ruang***

Teori Negara Hukum Modern mengatakan bahwa tugas negara bukan hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat semata, akan tetapi berkewajiban mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan teori tersebut, Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV mengatakan: "Negara memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..." Guna mewujudkan cita-cita hukum negara tersebut, maka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatur: Bumi,

dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Penjelasan Pasal 33 ayat (3) ini mengatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat”.

Untuk mewujudkan konsepsi hukum yang demikian itu, maka pemerintah membentuk UUPA. Di dalam Pasal 2 mengatur dan memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan untuk menguasai, mengatur dan menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>26</sup>

Selanjutnya Pasal 14 UUPA yang mewajibkan kepada pemerintah untuk melakukan perencanaan penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, untuk kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan masyarakat bangsa Indonesia. Atas dasar perintah Pasal 14 UUPA tersebut maka pemerintah membentuk Undang-Undang Penataan Ruang.

Konsepsi-konsepsi dasar yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan tersebut selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang sektoral yang mengatur Penataan Ruang. Adapun konsepsi-konsepsi hukum yang penting dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang diatur di dalam Pasal 1 antara lain sebagai berikut:

- a. Ruang 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.
- b. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
- c. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- d. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.
- e. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- f. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- g. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- i. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
- j. Ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih

<sup>26</sup>Baca pula buku tulisan Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung, Penerbit Nuansa, 2008; hlm. 28.

bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Di dalam UUPR terdapat prinsip-prinsip hukum penting sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a. Asas keterpaduan, bahwa dalam penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat sektoral, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat;
- b. Asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan antara pertumbuhan dan perkembangan antardaerah dan antar kawasan perekonomian serta antar kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan;
- c. Asas keberlanjutan, artinya bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan generasi mendatang;
- d. Asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas;
- e. Asas keterbukaan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang;

- f. Asas kebersamaan dan kemitraan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan;
- g. Asas perlindungan kepentingan umum, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat;
- h. Asas kepastian hukum dan keadilan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum; dan
- i. Asas akuntabilitas, bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan baik prosesnya, pembiayaannya maupun hasilnya.

Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan nilai-nilai dasar yang mengandung makna filsafati yang menjadi acuan dalam perumusan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan penataan ruang. Prinsip-prinsip hukum, tujuan dan klasifikasi penataan ruang tersebut harus menjadi pedoman utama bagi pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menyusun rencana tata ruang nasional dan tata ruang daerah.

Apabila penyusunan suatu rencana tata ruang di daerah-daerah dan pelaksanaannya bertentangan dengan asas-asas hukum yang tertuang di dalam Undang-Undang Penataan Ruang, maka mengakibatkan rencana tata ruang tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Asas tersebut menghendaki adanya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan dari berbagai subsistem dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang, sehingga akan dapat meningkatkan

kualitas ruang wilayah yang ada.

Di dalam penjelasan umum angka 5 alinea kedua dijelaskan sebagai berikut:<sup>27</sup>

“Nilai keserasian, keselarasan dan keseimbangan ini penting diwujudkan dalam penataan ruang karena mengingat bahwa ruang (darat, laut dan udara, serta ruang bawah tanah) adalah merupakan wadah manusia dan makhluk hidup lainnya untuk tempat tinggal, mengembangkan keturunannya, tempat mencari nafkah, tempat memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya baik kebutuhan fisik maupun rohaninya, serta tempat melakukan berbagai macam aktivitas untuk keberlanjutan kehidupannya, dan pada tanahlah manusia akan dikembalikan (dikuburkan) jika sudah meninggal. Di lain pihak ketersediaan dan kemampuan ruang pada dasarnya terbatas”.

Prinsip harmonisasi dan keseimbangan sejalan dengan tujuan hukum menurut teori hukum timur. Teori hukum timur tidak menempatkan “kepastian” tetapi hanya menekankan pada tujuan hukum yaitu: “keadilan adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian”.<sup>28</sup> Menurut teori hukum timur ini, bahwa hukum tidak bertujuan untuk mencapai kepastian hukum, akan tetapi keadilan, yaitu keharmonisan dan kedamaian.

Asas “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang. Prinsip utamanya adalah bahwa sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada sekarang

ini bukan hanya milik kita sekarang saja akan tetapi juga milik anak cucu dan umat manusia yang akan datang.

Sedangkan asas kepastian dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum. Kepastian hukum dan keadilan ibarat dua mata pedang, yang kadang-kadang selalu dipersoalkan di kalangan ilmuwan hukum, sebab seringkali mengutamakan kepastian hukum mengabaikan keadilan, dan sebaliknya mengejar keadilan mengabaikan kepastian hukum.

Gustav Radbruch mengatakan:<sup>29</sup> bahwa berbicara tentang kepastian hukum adalah berbicara tentang bagian dari cita hukum (*Idee des Rechts*). Beliau mengatakan, “cita hukum ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*Grunwerten*), yaitu: keadilan (*Gerech-tigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssickerkeit*).”

Pembentukan UUPR mempunyai maksud dan tujuan yang ingin dicapai. Tujuan penataan ruang tersebut diatur dalam Pasal 3 yang menentukan sebagai berikut: “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

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

<sup>27</sup> Penjelasan Umum angka 5 UUPR.

<sup>28</sup>. Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 212.

<sup>29</sup> Gustav Radbruch, 1961, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta, UKI Press, 2006), hlm. 135.

sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan

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

Sesuai dengan asas dan tujuan di atas, maka penataan ruang diklasifikasikan lagi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan 5. Pasal 4 menentukan sebagai berikut: “Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.” Pasal 5 menentukan sebagai berikut:

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan;
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya;
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan pedesaan;
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Agar prinsip-prinsip, tujuan dan klasifikasi penataan ruang terselenggara dengan baik, maka di dalam Pasal 6 ditentukan penyelenggaraan penataan ruang sebagai berikut:

1. Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:

a. kondisi fisik Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana;

b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, kondisi sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan

c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

2. Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer.
3. Penataan ruang wilayah nasional meliputi wilayah yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.
4. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Ruang laut dan ruang udara pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri”.

Penataan ruang dilakukan dengan pendekatan kegiatan utama kawasan yang terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan. Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan pada kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten atau pada kawasan yang secara fungsional berciri perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada 1 (satu) atau lebih wilayah provinsi.

Kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten dapat berupa kawasan agropolitan. Penataan kawasan agropolitan mengutamakan penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kawasan dengan berorientasi pada kawasan pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, dan industri pertanian.

#### **b. Konsepsi-konsepsi Hukum Penatagunaan Tanah**

Konsepsi-konsepsi hukum penatagunaan tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, dalam Pasal 1 sebagai berikut: Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.
2. Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
3. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.
4. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.

Penyusunan Rencana Tata Guna Tanah harus berpegang pada hal-hal

sebagai berikut:<sup>30</sup>

- 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. Organisatoris; 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.

Teknis; RTGT disusun berdasarkan pada kriteria-kriteria teknis untuk perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang secara konsisten dipedomani.

Prinsip-prinsip penatagunaan tanah (tata guna agraria) berdasarkan hasil seminar tata guna sumber-sumber alam ke I Tahun 1967 dikemukakan bahwa perencanaan tata agraria didasarkan pada 3 prinsip, yaitu:<sup>31</sup>

- a. Prinsip penggunaan aneka (*prinsiple of multipele use*), prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria (tanah) harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat;
- b. Prinsip penggunaan maksimum (*prinsiple of maximum production*) Prinsip ini

<sup>30</sup>. Soetikno, Imam, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press, 1994, hlm. 46

<sup>31</sup>. Mertokusumo, R.M., Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Karunika, Universitas Terbuka, 1988, hlm. 6.6.

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 (*prinscipe 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).

Adapun prinsip-prinsip dasar penggunaan tanah adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

1. Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur, karena itu pemanfaatannya harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.
2. Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
3. Kebijaksanaan pertanahan diletakan sebagai dasar baig pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mem-

percepat pemulihan ekonomi yang difokuskan pada penanggulangan kemiskinan, sistem ekonomi kerakyatan, pembangunan. Stabilitas ekonomi nasional dan pelestarian lingkungan.

4. Kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi pelaksanaan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan.
5. Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan tanah
6. Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya menjalankan Ketetapan MPR IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya alam (Pasal 5 ayat (1))
7. Kebijakan pertanahan merupakan pedoman bagi pemerintah untuk mengelola pertanahan secara berkeadilan.

Sedangkan asas-asas penatagunaan tanah yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah adalah sebagai berikut: Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum. Di dalam penjelasan Pasal 2 PP tersebut dijelaskan sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. Asas keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
2. Asas berdayaguna dan berhasilguna adalah bahwa penatagunaan tanah harus

<sup>32</sup>. Tap. MPR No. IX/MPR/ 2001, Pasal 2.

<sup>33</sup>. Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004.



- dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3. 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 antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.
  4. Asas berkelanjutan adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
  5. Asas keterbukaan adalah bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
  6. 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.

Tujuan penatagunaan tanah menurut ketentuan Pasal 3 PP tersebut adalah sebagai berikut: Penatagunaan tanah bertujuan untuk:

1. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
2. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
3. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;

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

Penatagunaan tanah adalah merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional bersama pemerintah daerah untuk menata penyediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diakhiri dengan kegiatan konsolidasi tanah, baik berupa konsolidasi tanah pemukiman maupun konsolidasi tanah pertanian.

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian dan analisis peneliti terhadap hasil penelitian ini maka, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Negara/pemerintah diwajibkan melakukan perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah atas dasar landasan filosofis, yuridis, dan empirik. Landasan filosofis dimaksudkan untuk memaknai hakekat dan arti dibalik pelaksanaan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam tanah Landasan yuridis dimaksudkan untuk mengkaji pembentukan peraturan perundang-undangan, pengambilan suatu kebijakan perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah, dilaksanakan secara konstitusional sehingga mempunyai jaminan kepastian hukum dan keadilan. Sedangkan dasar empiris dimaksudkan untuk mengkaji bahwa ruang sebagai hamparan wilayah yang meliputi wilayah darat, air dan udara di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia memerlukan suatu pengaturan, penataan dan perencanaan yang

baik dan benar sehingga bermanfaat untuk mencapai kemakmuran rakyat.

2. Adapun konsepsi hukum Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Sedangkan konsepsi hukum penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

## 2. Saran-saran

Penataan ruang dan penatagunaan tanah merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, karena penatagunaan tanah merupakan bagian penataan ruang, sehingga landasan hukumnya sama. Untuk itu hendaknya perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah harus betul-betul dilakukan untuk mewujudkan pemanfaatan ruang dan tanah beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya secara efektif dan efisien, sehingga pemanfaatan dan penggunaannya dapat mewujudkan kesejahteraan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Pres, Yogyakarta, 2004.
- Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)* Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada

Fakultas Hukum UI, Jakarta 25 April 1992.

- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008.
- Hans Kelsen, *Introduction To The Problem of The Legal Theory*, Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L Paulson, Clarendon Press, Oxford.
- Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI*, (Jakarta, 2006).
- Juniarto Ridwan dan Ahmad Sodiki, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Otonomi Daerah, Nuansa*, Bandung, 2008.
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, Aditya Bakti, 2001.
- M. Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*, (Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 2000).
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2011).
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Indonesia, Ghalia, 2004.
- Maria S.W. Soemardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta 1976.

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

Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Cet. I, 2010.

Parlindungan, A.P., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Alumni, 1988.

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

Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Karunika, 1988.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986

Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1985.

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

#### **Kamus-Kamus:**

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

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

#### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah diamandemen

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

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

