

3-16-044  
ADI  
P

UPI - JURUSAN HUKUM	
No. Datu	21131KI / FH
Tgl.	12-5-1997

**PERATURAN TATA GUNA TANAH  
DALAM MENGANTISIPASI DAMPAK PERKEMBANGAN  
DAN PEMEKARAN KOTA**

Oleh :

**F.C. SUSILO ADIYANTA**

**Makalah disampaikan dalam diskusi**

**Bagian Hukum Administrasi Negara**

**Tanggal : 2 Nopember 1995**

**FAKULTAS HUKUM I  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**1995**

**PENGATURAN TATA GUNA TANAH DALAM MENGATASI DAMPAK  
DARI PROSES PERKEMBANGAN DAN PEMEKARAN KOTA**

**I. PENDAHULUAN**

Tanah bagi kehidupan umat manusia merupakan suatu kebutuhan mutlak. Sejak lahir sampai masuk liang lahat manusia selalu membutuhkan tanah. Tanah sebagai suatu medium tempat manusia bergerak dan ada ternyata memiliki suatu sifat yang khas, yaitu bersifat statis, sebaliknya manusia yang bergerak dan ada di atasnya senantiasa bersifat dinamis. Kenyataan ini jelas merupakan suatu paradox dan dengan demikian tidak mustahil bahwa tanah ini lalu menjadi biang keladi dari beberapa persoalan seerius yang terjadi dalam masyarakat. Manusia dengan segala aktivitasnya, sebagai contoh misalnya di kota-kota besar, senantiasa bertambah pesat, sementara jumlah lahan yang tersedia untuk keperluan medium usaha manusia terbatas dan tetap jumlahnya.

Sementara itu kita melihat bahwa perkembangan kota yang ditandai dengan pertumbuhan dan perkembangan industrialisasi yang pesat, perluasan jaringan perdagangan, perkembangan jaringan transportasi, meningkatnya kebutuhan lahan untuk berbagai keperluan kota, misalnya untuk pendidikan, hiburan dan berbagai aspek pembangunan kota lainnya serta adanya kenyataan dapat membawa berbagai implikasi baik positif maupun

negatif bagi masyarakat setempat dalam berbagai aspek, baik aspek hukum, sosial-budaya kependudukan dan aspek lingkungan hidup.

Guna mengantisipasi segala kemungkinan yang terjadi seperti tersebut di atas sengaja telah dipaparkan secara singkat mengenai pokok persoalan yang dihadapi pemerintah kota dalam pembangunan dan pengembangan kotanya, dan pada bagian berikut akan diuraikan mengenai upaya-upaya dan jalan keluar untuk mengatasi masalah tersebut, serta pada bagian akhir akan dikemukakan mengenai beberapa kesimpulan dan saran.

## II. PERMASALAHAN

Sebagaimana sudah dijelaskan di atas bahwa problema yang dihadapi oleh pemerintah kota dewasa ini adalah terbatasnya persediaan lahan di wilayah perkotaan dalam rangka menampung pertumbuhan dan perkembangan pembangunan kota yang berjalan kian pesat. Salah satu upaya Pemerintah dalam hal ini adalah dengan menerapkan kebijakan perluasan wilayah perkotaan dalam rangka proses pemekaran kota. Kebijakan tersebut ternyata membawa berbagai macam implikasi baik positif maupun negatif sebagaimana sudah dikemukakan pada awal tulisan ini. Oleh karena itu permasalahannya sekarang ialah bagaimana tindakan Pemerintah Kota dalam menghadapi dampak dari proses pengembangan dan pemekaran kota tersebut khususnya

dalam bidang pengaturan tata guna tanah sehingga tidak menimbulkan permasalahan di dalam masyarakat.

### III. PEMBAHASAN

Problema di bidang pertanahan merupakan problema yang selalu aktual dan menarik karena tanah merupakan sesuatu yang mutlak bagi manusia, dan selanjutnya dari sanalah muncul berbagai masalah yang timbul di dalam masyarakat berupa sengketa-sengketa di bidang pertanahan terutama di negara-negara berkembang seperti halnya Indonesia.

Oleh karena itu pengaturan di bidang tata guna tanah yang juga meliputi bidang perencanaan tata guna tanah sudah merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan. Tanah dapat menimbulkan masalah di bidang hukum, sosial-budaya, kependudukan dan lingkungan hidup. "Bidang ini masih memerlukan pemikiran dan perencanaan yang matang oleh karena hal itu sudah merupakan suatu ciri dari negara berkembang untuk gandrung pembangunan, sedangkan pembangunan itu sendiri membawa segala aspek positif dan negatifnya. Perencanaan pembangunan itu harus dikaitkan pada *Land Use* dan kelestarian lingkungan. Itulah suatu adagium yang tepat untuk suatu negara berkembang dalam pembangunan tersebut".<sup>1</sup>

---

1) Parlindungan A.P, 1983-117

Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan hukum pertanahan yang modern pada hakekatnya telah mengatur mengenai keharusan pengaturan tata guna tanah tersebut. Pasal 14 ayat 1 dari undang-undang tersebut menyatakan sebagai berikut : "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, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya".<sup>2</sup>

- a. Untuk keperluan Negara
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan ketentuan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan sosial budaya dan lain-lain kesejahteraan
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perikanan serta sejalan dengan itu,
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan

Bahwa pada dasarnya setiap daerah harus ada apa yang disebut sebagai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kota (Masterplan) dan Rencana Bagian Wilayah (RBW) Kota (Detailplan). RUTR pada dasarnya mengatur secara umum mengenai pembangunan yang akan dilaksanakan pada suatu

---

2) Undang-Undang No. 5 tahun 1960

daerah. Sedangkan RBW merupakan rincian dari RUTR tersebut yaitu mengatur dan menyebutkan secara jelas dan terperinci mengenai kawasan-kawasan apa yang seharusnya dibangun dalam wilayah suatu kota atau daerah tersebut.

Selain itu, ada hal lain yang berkaitan dengan sifat dari RUTR dan RBW. Menurut ketentuan RUTR dan RBW memiliki sifat yang terbuka untuk umum. Tetapi pada kenyataannya keduanya itu tertutup sekali bagi masyarakat luas dan hanya terbuka dan boleh diketahui oleh orang-orang tertentu saja. Justru orang-orang tertentu itulah yang mempunyai hubungan dekat, baik hubungan-hubungan yang sengaja diciptakan antara mereka untuk saling mencari keuntungan pribadi. Orang-orang tertentu itulah yang kelak menjadi spekulasi tanah di wilayah perkotaan dan bagian pinggiran kota yang akan terkena sesuatu proyek perkotaan.

Selanjutnya sebagaimana sudah dikemukakan di atas bahwa pembangunan yang kian pesat terjadi di wilayah suatu kota ternyata tidak didukung oleh tersedianya lahan yang cukup untuk itu. Untuk mengatasi kendala ini Pemerintah kota perlu mengambil langkah kebijakan dengan kebijakan pengembangan wilayah kota sebagai salah satu upaya untuk menampung kegiatan-kegiatan kota yang semakin membengkak di wilayah kota dengan sasaran pada daerah-daerah pinggiran kota. Langkah Pemerintah semacam ini kadang-kadang hanya merupakan suatu kegiatan

administratif belaka, sebab pada kenyataannya secara alamiah sudah terjadi perluasan wilayah perkotaan dengan adanya kenyataan kegiatan-kegiatan yang menjadi ciri khas sudah menjangkau sampai ke daerah-daerah pinggiran kota yang tergolong masih bersifat pedesaan.

Proses perluasan yang telah menjangkau daerah-daerah pinggiran tersebut ternyata telah menimbulkan suatu perubahan yang khas di daerah pedesaan tersebut. Daerah hasil perluasan wilayah kota tersebut ternyata tumbuh sebagai suatu daerah dengan ciri khas campuran, ala desa kota. Secara klasik, kota dianggap sebagai pusat pertumbuhan dari kegiatan-kegiatan yang bersifat non agraris. Melalui suatu hubungan yang berlangsung secara intens dan terus-menerus terjadilah perubahan pola hidup masyarakat yang ada di pinggiran kota tersebut. Proses perluasan wilayah kota menimbulkan perubahan pola hidup perkotaan. Proses ini menurut Mc. Gee, seorang sarjana kependudukan dari Australia disebut sebagai proses kotadesasi yaitu suatu proses yang meliputi pertumbuhan wilayah-wilayah tertentu dengan aktivitasnya yang bersifat agraris dan non agraris yang ditandai dengan interkasi yang intens dalam kota dan manusia.<sup>3</sup>

Kotadesasi sebagai konsep baru pertama kali diperkenalkan di Indonesia oleh Drs. Soegito Soedrajat, MA

---

3) Soedrajat, Soegito, 1991, 24-25

seorang sarjana sosial, menunjukkan pada pertumbuhan daerah-daerah di pinggiran kota besar sebagai akibat adanya hubungan dan kontak yang terus-menerus antara warga pinggiran dan warga kota dalam hubungan bisnis dan kegiatan ekonomi lainnya. Hubungan dan kontak yang terus-menerus menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah pinggiran kota dengan suatu sifat campuran antara desa dan kota. Daerah dengan sifat campuran itu disebut "Kotadesasi Zone".

Sebagai suatu gambaran masalah-masalah yang sering terjadi di wilayah perkotaan adalah :

- Masalah di bidang petanahan. Beberapa data menunjukkan bahwa penguasaan dan penggunaan tanah serta pemilikan tanah masih belum begitu tertib dan teratur. Masih terdapatnya tumpang tindih dalam penggunaan tanah untuk kepentingan yang satu dan kepentingan yang lainnya. Ini menunjukkan bahwa belum adanya suatu perencanaan yang matang dalam hal penggunaan tanah, kasus mana sering ditemukan di wilayah perkotaan.

Permasalahan kota dewasa ini juga menjadi permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah dalam menangani wilayah kotadesasi. Dengan perluasan wilayah perkotaan tidak berarti pemerintah kota telah terbebas dari kesulitan yang harus dihadapi dalam pembangunan di daerahnya. Meskipun dengan pembangunan yang dikembangkan di daerah perluasan (Kotadesasi Zone) dapat memberikan



hasil yang bermanfaat bagi masyarakat setempat tetapi perluasan wilayah perkotaan itu sendiri ternyata dapat menimbulkan beberapa masalah baru bagi masyarakat di daerah perluasan tersebut.

Sebagai konsekwensi logis dari sifat khas daerah kotadesasi (Kotadesasi Zone), maka permasalahan yang terjadi di wilayah perkotaan sebagaimana telah diuraikan di atas dengan sendirinya terjadi juga di wilayah kotadesasi ini.

Semua kendala dan problema tersebut perlu diperhatikan oleh pemerintah kota dalam melaksanakan pembangunan kotanya dengan kebijaksanaan perluasan wilayah perkotaan dalam rangka proses kotadesasi. Bila kita memperhatikan dengan seksama, maka sumber dari semua itu adalah dari tanah. Karena itu dalam rangka proses kotadesasi tersebut yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah :

Pertama, perlu adanya konsolidasi tanah dengan melibatkan peran serta aktif masyarakat sebagai pemilik tanah dalam pengaturan mengenai penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, baik untuk kepentingan perorangan maupun untuk kepentingan umum.<sup>4</sup> Langkah ini sebagai suatu upaya untuk mencegah salah satu pihak akan memiliki tanah lebih dari yang lain. Hal ini dengan maksud untuk

---

4) Peraturan Kepala BPN, No. 4 tahun 1991

menciptakan keadilan dalam pemilikan tanah. Kedua, dalam perencanaan kota, khususnya pada wilayah kotadesasi, tanah tidak hanya dilihat dari satu aspek saja tetapi harus juga dilihat dari berbagai macam aspek termasuk aspek hukum. Persoalan hukum yang konkrit yang sering terjadi adalah berupa penggunaan tanah yang menyimpang dari peruntukannya. Hal ini, pertama, mungkin disebabkan oleh adanya kepentingan pribadi dari siapa yang berkuasa di wilayah tersebut, dan yang kedua, karena kurang adanya koordinasi antar instansi yang ada di wilayah tersebut dalam suatu program pembangunan, sehingga berakibat bahwa masing-masing instansi merasa berkepentingan atas suatu bidang tanah yang ada di daerah tersebut. Inilah yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih pemanfaatannya. Termasuk dalam konteks ini agar setiap pemanfaatan tanah pada daerah tersebut, harus selalu berpedoman pada RUTRK dan RBWK yang ada.

Ketiga, dalam pemekaran kota ( dalam konteks kotadesasi) agar senantiasa diperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan daerah-daerah yang ada di sekitarnya agar tidak terjadi kesenjangan yang mencolok. Sebagaimana ditegaskan dalam GBHN, "Pembangunan perkotaan perlu terus dilanjutkan dan dilaksanakan secara terencana dan terpadu dengan memperhatikan perkembangan penduduk, sehingga menjamin lingkungan yang sehat, untuk hidup, bekerja, dan berusaha. Dalam hal itu perlu selalu diperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan

daerah sekitarnya, antara kota dengan kota sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri dengan tetap memelihara nilai sosial budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa. Perhatian khusus perlu diberikan pada perbaikan pengelolaan kota".<sup>5</sup>

Keempat, Penataan suatu kota dalam proses kotadesasi juga membawa dampak yang tidak kecil. Selain terjadi perubahan pola dan tingkah laku hidup pada masyarakat di daerah kotadesasi tersebut, juga tidak dapat ditutupi kenyataan bahwa proses kotadesasi juga menimbulkan terjadinya penggusuran terhadap sekelompok masyarakat tertentu. Pemerintah kota harus dapat memikirkan bagaimana menanggulangi masalah penggusuran ini. Sebab yang digusur adalah manusia, dan bukan hewan sehingga mereka harus mendapatkan tempat pengganti yang layak untuk dihuni.

Pembangunan suatu kota memang membawa dampak, tetapi harus tetap dilaksanakan karena tujuannya adalah untuk mewujudkan suatu kota yang ideal. Hal ini dicapai dengan jalan menciptakan suatu kondisi tata ruang kota yang lazim disebut Zoning yang bertujuan "untuk mewujudkan kesehatan, keamanan, moral dan kesejahteraan umum masyarakat".<sup>6</sup>

---

5) Tap No. II/MPR/1988

6) Parlindungan A.P, 1987, 124

#### IV. PENUTUP

GBHN tahun 1988 menegaskan "Dalam rangka peningkatan efisiensi pelaksanaan pembangunan daerah dan peningkatan administrasi pemerintahan daerah, perlu diadakan pemekaran dan penataan kembali atau perluasan wilayah daerah-daerah tertentu. Pengertian daerah-daerah tertentu sebenarnya berkaitan dengan kebijakan pemekaran atau perluasan wilayah kota dalam konteks kotadesasi tersebut.

Kebijakan pemekaran kota dilakukan karena adanya kendala yang dihadapi oleh Pemerintah kota dalam hal penyediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di daerahnya. Kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah daerah kota tertentu mengalami kesulitan dalam pembangunannya karena persediaan lahan di daerah perkotaannya sangat terbatas. Karena keterbatasan inilah yang mendorong dilakukannya upaya pemekaran kota tersebut.

Pelaksanaan proses kotadesasi yang tidak berjalan secara alamiah ternyata membawa dampak yang cukup serius pada masyarakat, antara lain bidang pertanahan. Di bidang ini permasalahannya adalah berupa adanya pembebasan tanah. Ini berarti ada pihak-pihak tertentu yang harus disingkirkan dari daerah tersebut. Dalam hal ini mereka perlu mendapatkan suatu perhatian berupa penampungan atau pemukiman kembali. Hal ini perlu mendapatkan perhatian yang serius agar tidak timbul kesam bahwa masyarakat pinggiran yang sudah menderita dibebani lagi dengan penderitaan yang baru. Selanjutnya dalam upaya pemekaran

kota ini, perlu sekali untuk memperhatikan hubungan yang serasi antara kota dengan daerah pinggiran dan daerah-daerah yang ada di sekitarnya untuk menciptakan suatu keseimbangan hubungan antara keduanya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman, SH, Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1983.
- Budihardjo, Eko, MSc, Ir, Sejumlah Masalah Pemukiman Kota, Alumni, Bandung, 1984.
- Roosadijo, Martin, SH, Pencabutan Hak Milik Dalam Struktur Tata Bina Kota, Alumni, Bandung, 1980.
- Parlindungan A.P, SH, DR, Prof, Aneka Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1983.
- \_\_\_\_\_, Beberapa Masalah Dalam UUPA, Alumni, Bandung, 1987.
- Soemarwoto, Otto, Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Alumni, Bandung, 1985.
- Undang-Undang Pokok Agraria, UU No. 5 tahun 1960.
- Tap No. III/MPR/1988, Tentang GBHN.