

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penatagunaan Tanah

1. Pengertian penatagunaan tanah

Istilah penatagunaan tanah atau tata guna tanah adalah kata-kata yang pertama kali dirumuskan pada seminar land use Tahun 1967 sebagai pengganti istilah land use yang mencakup pengertian persediaan, peruntukan, penggunaan tanah sebagaimana dimaksud pasal 14 dan 15 Undang-Undang Pokok Agraria, dalam rancangan undang-undang tata guna tanah penatagunaan tanah diartikan suatu rangkaian kegiatan penataan, peruntukkan dan penggunaan tanah secara terencana dalam rangka pembangunan nasional, terlepas dari berbagai pengertian diatas menurut Boedi Harsono yang dimaksud dengan “penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan tata guna tanah”.¹

Pengertian penatagunaan tanah menurut Direktorat Tata Guna Tanah Publikasi Nomor 333/ 1984 adalah usaha untuk menata pembangunan baik yang diprakarsai oleh pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swasembada masyarakat sesuai dengan daftar skala prioritas, sehingga disatu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah sedangkan di pihak lain tetap dihormatinya peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹ Boedi Harsono, *UUPA Sejarah Penyusunan Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm 3.

2. Dasar hukum penatagunaan tanah

- a. Undang -Undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 14 dan Pasal 15.
- b. Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- c. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 590/ 11108/ SJ tertanggal 24 Oktober 1984 perihal Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.
- d. Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410 – 1851 tertanggal 15 Juni 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang.
- e. Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 460 – 3346 tertanggal 31 Oktober 1994 perihal Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Tehnis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian.

3. Tujuan penatagunaan tanah

Penata gunaan tanah bertujuan untuk:

- a. mewujudkan penguasaan , penggunaan dan pemanfaatan yang sesuai dengan arahan tata ruang wilayah, sehingga tidak terjadi penggunaan tanah yang salah tempat;
- b. mengatur persediaan tanah bagi berbagai kegiatan pembangunan dengan mengusahakan agar tidak terjadi penatagunaan tanah yang salah urus;
- c. mewujudkan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, yaitu dengan mengendalikan kebutuhan masyarakat akan tanah;

d. menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

4. Asas-asas penatagunaan tanah

Menurut sifat pola penggunaan tanah dibedakan menjadi tanah pedesaan (*rural land use*) dan tanah perkotaan (*urban land use*), perbedaan ini dikarenakan adanya perbedaan mengenai titik berat penggunaan tanah, penggunaan tanah didaerah pedesaan lebih dititik beratkan pada kegiatan dibidang pertanian, sedang tanah perkotaan penggunaannya lebih dititik beratkan pada kegiatan non pertanian, faktor lain yang menentukan perbedaan tersebut adalah ciri-ciri kehidupan, pada masyarakat pedesaan mempunyai cirri tradisional, sedangkan masyarakat perkotaan mempunyai ciri kehidupan modern, atas dasar faktor-faktor tersebut, maka dibedakan antara asas penatagunaan tanah untuk daerah pedesaan dan asas penatagunaan tanah untuk daerah perkotaan. Adapun asas-asas penatagunaan tanah untuk daerah pedesaan adalah: Lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang atau disingkat LOSS.

- a. Lestari dimaksudkan agar tanah sebagai sumber daya dimanfaatkan, digunakan dengan menjaga kemampuan fisik tanah sehingga dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik untuk masa kini maupun untuk jangka waktu yang panjang;
- b. Optimal dimaksudkan bahwa pemanfaatan tanah sebagai sumber daya hendaknya diarahkan agar memberi manfaat yang sebesar-besarnya dari segi ekonomi untuk kemakmuran rakyat;
- c. Serasi dan Seimbang dimaksudkan bahwa usaha penggunaan tanah harus direncanakan bagi berbagai macam kegiatan dan berbagai kepentingan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat sehingga dapat dicegah adanya konflik kepentingan dalam penggunaan tanah.

Asas penatagunaan tanah untuk daerah perkotaan adalah: Aman, Tertib,

Lancar, .Sehat disingkat ATLAS.

- a. Aman artinya bahwa dalam pelaksanaan penggunaan tanah untuk pembangunan kota harus mampu mewujudkan suasana aman bagi setiap penduduk yang bermukim diwilayah yang bersangkutan;

- b. Tertib yang dimaksudkan bahwa kegiatan yang dilaksanakan dalam pembangunan dapat berjalan secara teratur, terkendali dan tertib dibidang pelayanan penataan penataan wilayah perkotaan, lalu lintas, hukum tertib administrasi dan sebagainya;
- c. Lancar adalah bahwa dalam menggunakan tanah perkotaan harus dapat menciptakan suasana yang lancar dalam komunikasi, transportasi dan pelayanan.
- d. Sehat yang dimaksudkan bahwa dalam menggunakan tanah perkotaan harus mampu menjamin masyarakat dari pencemaran sehingga tercipta suasana yang sehat, baik jasmani maupun rohani.²

Penatagunaan tanah sebagai sub sistem dari penataan ruang dimaksudkan sebagai upaya yang berupa konsolidasi pemanfaatan tanah melalui peraturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat secara adil, berasaskan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan dan keadilan serta perlindungan hukum. Kegiatan pemanfaatan tanah pada dasarnya adalah penggunaan tanah yang sudah dilekati dengan hak-hak atas tanah, yang sekaligus memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk mengelola tanahnya, hak atas tanah yang ada pada perorangan atau badan hukum tidak otomatis membenarkan bahwa tanahnya dapat dipergunakan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok dengan sesuka hati, mengingat semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tanah pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA hak menguasai tersebut memberi wewenang kepada Negara untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

² Johara T, Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan dan Perkotaan dan Wilayah*, ITB, Bandung, 1986, hlm 20.

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang atau badan hukum dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kebijaksanaan pertanahan adalah penting sebab Pada kenyataannya bidang-bidang tanah telah dikuasai dan/ atau dimiliki oleh orang atau badan hukum, dengan berbagai bentuk hubungan hukum, yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun pada hukum adat atau ulayat. Pada akhirnya para pemegang hak atas tanahlah yang menjadi pelaksana kebijaksanaan pemerintah mengenai tata guna tanah yang terdapat dalam sub sistem rencana tata ruang wilayah. Dalam konteks yang demikian terlihat bahwa program penyesuaian penggunaan tanah dalam rangka arahan tata ruang wilayah tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pengaturan penguasaan tanah dan pemilikan tanah, oleh karena itu penyusunan rencana tata ruang wilayah hendaknya mempertimbangkan sapek-aspek pertanahan yang meliputi aspek penguasaan, persediaan dan penggunaan tanahnya dengan memberikan penekanan pada prioritas kepentingan daerah dan pemeliharaan lingkungan hidup.

Atas dasar kewenangan Negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber agrarian untuk:

- 1). keperluan Negara;

- 2). keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 3). keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, social budaya dan kesejahteraan;
- 4). keperluan memperkembangkan produksi pertanian dan perikanan seta sejalan dengan itu;
- 5). keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan, pemerintah Daerah berkewajiban menjabarkan rencana umum tersebut kedalam rencana yang lebih rinci, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing untuk mencapai tujuan yakni mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui penata gunaan tanah.

5. Model penatagunaan tanah

Dalam perencanaan penggunaan tanah dikenal beberapa model, yaitu:

a. Model Tertutup (zoning)

Model tertutup (zoning) adalah suatu model penatagunaan tanah, dengan membuat zona-zona penggunaan tanah atas dasar pertimbangan teknis, untuk jangka waktu yang telah ditentukan, model penggunaan tanah ini sulit diterapkan oleh karena:

- 1). Peruntukan penggunaan tanah telah ditetapkan sebelum ada kebijakan penggunaan tanah.
- 2). Hak atas tanah dan penggunaan tanah yang telah ada dikesampingkan.
- 3). Mendorong timbulnya spekulasi tanah.
- 4). Kondisi tanah atau keadaan tanah sering tidak mendukung.
- 5). Kesulitan dalam memperoleh tanah kosong.

6). Perkembangan wilayah sering tidak merata.

Kelebihan model zoning adalah: lingkungan tertata dengan baik, penggunaan tanah tidak tumpang tindih, dan biaya untuk menetapkan model zoning tidak begitu mahal.

b. Model Terbuka.

Model terbuka, artinya bahwa beberapa ruang atas tanah dalam suatu wilayah tidak dibagi dalam zona-zona penggunaan sebagaimana dalam model zoning, tetapi pelaksanaan kegiatan pembangunan disesuaikan dengan kondisi tanah, bagi tanah yang subur hanya boleh digunakan untuk usaha pertanian, sedangkan tanah yang kurang subur dapat dipergunakan untuk mendirikan bangunan.

c. Model penggunaan yang mengabdikan pada pembangunan

Dalam model penggunaan tanah yang mengabdikan pada pembangunan, maka perencanaan dan penggunaan tanah mengikuti keperluan kegiatan pembangunan sehingga penggunaan tanah sesuai dengan arah kebijaksanaan pembangunan serta model penggunaan tanahnya secara berencana, yaitu dengan:

- 1). Tanah disediakan setelah ada dana dan penetapan proyek pembangunan yang selaras.
- 2). Proyek pembangunan yang ditetapkan atas dasar kaitan yang selaras antara sasaran pembangunan dan fakta daerah secara seksama.
- 3). Ada ijin perubahan penggunaan tanah.
- 4). Memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peruntukan tanah.

Dari ketiga model penatagunaan tanah tersebut yang dipakai Indonesia adalah model penatagunaan campuran ketiganya, sesuai ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Pokok Agraria, dalam rangka sosialisme Indonesia pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah ditingkat nasional. Atas dasar rencana umum tersebut pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah kabupaten membuat rencana umum masing-masing daerah yang bersangkutan, yang meliputi tiga hal:

- 1). rencana persediaan tanah, persediaan tanah yang dimaksud adalah hasil penilaian terhadap suatu bidang tanah atau area mengenai peruntukan dan penggunaan tanah tersebut bagi pemenuhan kebutuhan pembangunan, hasil penilaian diharapkan dapat dipergunakan untuk menentukan teknis penggunaan tanah sehingga tidak rusak dan dapat lestari.
- 2). rencana peruntukan tanah yang merupakan suatu keputusan terhadap bidang tanah bagi pemanfaatan sesuai dengan tujuan penggunaan tertentu, dengan tujuan untuk mengarahkan lokasi dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam jangka panjang, sehingga penggunaan tanah dapat optimal.
- 3). rencana penggunaan tanah, dengan penggunaan tanah akan dapat diketahui peletakan setiap jenis kegiatan pembangunan dan kelompok kegiatan pembangunan yang telah mendapatkan prioritas termasuk luas tanah yang dibutuhkan sehingga dapat dicapai manfaat yang optimal.

6. Langkah-langkah penatagunaan tanah

Langkah-langkah yang harus ditempuh untuk mewujudkan tujuan penatagunaan tanah tersebut adalah:

a. perencanaan yang menyangkut persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, yaitu dengan menyusun rencana tata guna tanah yang diawali dengan pengkajian secara mendalam mengenai kondisi wilayah, menyangkut:

- 1). masalah daerah;
- 2). potensi pengembangan daerah;
- 3). prioritas pengembangan daerah;
- 4). faktor pendukung dan pembatas daerah.

Keempat substansi kegiatan diatas memberikan gambaran tentang data dan fakta daerah, data dan fakta daerah kemudian didiskusikan atau dikompromikan dengan rencana tana ruang wilayah yang lebih tinggi, arahan pembangunan ekonomi baik satu atau dua tingkat diatasnya, sehingga dari hasil kompromi tersebut akan diperoleh gambaran pola tata guna tanah yang ingin diwujudkan di masa depan, termasuk jenis program atau kegiatan yang harus ada guna pemecahan permasalahan daerah dan guna pencapaian pengembangan potensi, setelah data dan fakta daerah tersusun, maka dimulai dengan kegiatan penyusunan rencana tata guna tanah dengan mengadakan delinasi kawasan lindung dan kawasan budi daya dengan segala rinciannya berdasarkan metode survey maupun penggambarannya didasarkan pada kriteria kawasan yang telah ditetapkan oleh Keputusan Presiden atau perundang-undangan lainnya, setelah kawasan lindung dan kawasan budi daya terbentuk baru kemudian disusun metode penggunaan tanah dengan membandingkan antara fungsi kawasan dengan penggunaan tanah yang ada.

b. Pemanfaatan rencana tata guna tanah

Rencana tata guna tanah merupakan inti terbesar dari rencana tata ruang wilayah, karena rencana tata guna tanah mempunyai dimensi ruang, apabila dikaji dari aspek penggunaannya rencana tata guna tanah berisi jenis kegiatan atau program, arahan, bagi aparat pemerintah rencana tata guna tanah merupakan bahan utama untuk menyusun sasaran pembangunan lima tahunan melalui APBD, disamping itu rencana tata guna tanah dapat juga dijadikan acuan dalam penyusunan proyek, mengarahkan kegiatan sosial, ekonomi, budaya masyarakat agar tetap sejalan dengan arahan yang dimaksud dalam rencana tata ruang wilayah.

c. Pengendalian penatagunaan tanah

Secara operasional pengendalian penatagunaan tanah dilakukan melalui mekanisme perijinan, seperti: pemberian ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian, ijin lokasi dan pemberian hak atas tanah, disamping melalui mekanisme perijinan, juga dilakukan melalui pemantauan dan evaluasi, yaitu dengan memantau dan mengevaluasi keadaan dilapangan apakah kegiatan masyarakat pengguna tanah sudah sesuai dengan yang diharapkan masyarakat dan sesuai dengan rencana tata guna tanah.

B. Penataan Ruang

1. Pengertian penataan ruang

Penataan ruang merupakan kebijaksanaan pemanfaatan ruang yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, Pasal 1 ayat 3 menentukan bahwa penataan ruang adalah proses yang meliputi tiga kegiatan utama yaitu perencanaan

tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, ketiga kegiatan tersebut saling terkait dan tidak dapat berdiri sendiri, merupakan kegiatan yang saling berkaitan yang secara keseluruhan harus saling memberikan penguatan.

Sumber daya alam yang beranekaragam, yang tersedia didarat, dilaut dan diudara, perlu dikelola secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan, dalam pola pembangunan yang berkelanjutan, pengelolaan tersebut perlu dituangkan kedalam pengembangan tata ruang untuk mewujudkannya, sehingga diperlukan hasil kesepakatan public dan legalitas, sebagai dokumen teknis dan mengikat sekaligus sebagai pedoman bagi semua kegiatan dalam upaya pemanfaatan ruang.

Didalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Pasal 1 ayat 1 menentukan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan kehidupannya, prinsip penataan ruang adalah bagi semua kepentingan, secara terpadu, efektif, efisien, selaras, seimbang, berkelanjutan dan keterbukaan; sedangkan salah satu tujuannya adalah terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang bagi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Tata ruang berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 24 Tahun 1992 adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak, tata berarti mengatur dengan mengandung pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dimengerti dan dipahami serta dilaksanakan, wujud struktural

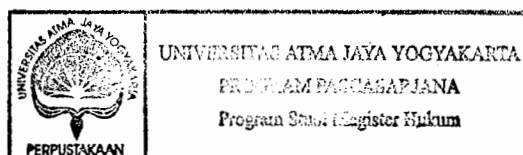
adalah unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial dan lingkungan buatan yang secara hierarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya, membentuk tata ruang, seperti: pusat pemerintahan, pusat pelayanan, pusat lingkungan, prasarana jalan, ketinggian bangunan, jarak antara bangunan dan sebagainya.

Pola pemanfaatan ruang yang dimaksud adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran, fungsi serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam, seperti: pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat bekerja, industri, pertanian serta pola penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan.

2. Dasar hukum penataan ruang

Dasar peraturan perundang-undangan yang dipakai dalam penataan ruang adalah:

- a. Undang - Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3);
- b. Ketetapan Nomor: IV/ MPR/ 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- c. Undang - Undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d. Undang - Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang - Undang Nomor: 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor: 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor: 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.



3. Tujuan penataan ruang

Adapun yang menjadi tujuan Penataan Ruang Undang- Undang Nomor 24 Tahun 1992 Pasal 3 menentukan:

- a. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional;
- b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- c. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:
 - 1). mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera;
 - 2). mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
 - 3). meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
 - 4). mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap ruang;
 - 5). mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa tujuan penataan ruang adalah untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang, guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas dan dapat menjamin seluruh kepentingan, baik kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat secara adil, pengaturan pemanfaatan kawasan lindung yang dimaksud adalah bentuk-bentuk pengaturan pemanfaatan ruang dikawasan lindung, seperti: upaya

konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain yang sejenis., tujuan penataan ruang kawasan lindung untuk tercapainya tata ruang kawasan lindung secara optimal dan untuk meningkatkan fungsi kawasan lindung.

Pengaturan pemanfaatan kawasan budi daya adalah bentuk-bentuk pengaturan pemanfaatan ruang di kawasan budi daya, seperti: upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, kegiatan pembangunan permukiman, kegiatan industri, pariwisata dan lain-lain yang sejenis, tujuan penataan ruang kawasan budi daya dimaksud adalah untuk tercapainya tata ruang kawasan budi daya secara optimal dan meningkatkan fungsi kawasan budi daya. Mewujudkan keterpaduan dalam hal ini yang dimaksud adalah mencegah berbenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, antar daerah dan masyarakat dalam penggunaan sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

4. Asas-asas penataan ruang

Dalam Pasal 2 UU No. 24 Tahun 1992 menentukan bahwa penataan ruang berasaskan:

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan;
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Bagi semua kepentingan dalam pasal tersebut yang dimaksud adalah bahwa penataan ruang diharapkan dapat menjamin seluruh kepentingan, yakni:

kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah, kata terpadu yang dimaksud adalah bahwa penataan ruang dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Penataan ruang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh mencakup antara lain; pertimbangan aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik, dalam mempertimbangkan aspek waktu, suatu perencanaan tata ruang memperhatikan adanya aspek prakiraan, ruang linngkup wilayah yang direncanakan, persepsi yang mengungkapkan berbagai keinginan serta kebutuhan dan tujuan pemanfaatan ruang. Penataan ruang harus diselenggarakan secara tertib sehingga memenuhi proses dan prosedur yang berlaku secara teratur dan konsisten. Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang.; serasi, selaras dan seimbang adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah serta antar sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara; berkelanjutan dimaksud adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.

Untuk menjamin tercapainya tujuan dari penataan ruang, diperlukan suatu peraturan perundang-undangan dalam satu kesatuan sistem, memberi dasar yang

jelas, tegas dan menyeluruh, guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang, mengingat bahwa penataan ruang diartikan sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang merupakan satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan satu dengan lainnya.

5. Peran serta masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dalam penataan ruang

a. Pengertian

Dalam penataan ruang peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting, oleh karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang, yakni terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang, kawasan lindung dan kawasan budi daya serta tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Dalam penyelenggaraan penataan ruang pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat sangat diperlukan untuk memperbaiki mutu perencanaan, membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan serta mentaati keputusan-keputusan dalam rangka ketertiban pemanfaatan ruang, masyarakat sebagai mitra pemerintah diharapkan mendayagunakan kemampuannya secara aktif sebagai sarana untuk melaksanakan peransertanya, dan sebagai perwujudan dari hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang, peran serta masyarakat adalah dalam berbagai kegiatan orang-seorang, kelompok orang atau badan hukum yang sifat dan fungsinya atas kehendak dan keinginan sendiri ditengah masyarakat untuk berniat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang. Bentuk peran

serta masyarakat dapat berupa usul, saran pendapat, pertimbangan dan keberatan, serta bantuan lain terhadap penyelenggaraan penataan ruang.

Penataan ruang pada hakekatnya merupakan kesepakatan bersama dari semua pihak yang terlibat baik pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha atau swasta dalam pembangunan wilayah/ kawasan, keterlibatan masyarakat sebagaimana dalam penentuan pengambilan keputusan menyatakan bahwa: setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang; setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang, berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Orang dalam kaitan dengan penataan ruang adalah orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum, pemerintah berkewajiban melindungi hak setiap orang untuk menikmati manfaat ruang, hak setiap orang dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang. Penggantian yang layak diberikan kepada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumber daya alam, seperti: hutan, tambang, bahan galian, ikan, dan atau ruang, yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang, hak tersebut didasarkan atas

ketentuan perundang-undangan ataupun atas hukum adat dan kebiasaan yang berlaku.

Hak atas ruang yang dimaksudkan adalah hak yang diberikan atas pemanfaatan ruang daratan, pemanfaatan ruang lautan, dan pemanfaatan ruang udara, hak atas pemanfaatan ruang daratan dapat berupa hak untuk memiliki dan menempati satuan ruang didalam bangunan sebagai tempat tinggal; hak untuk melakukan kegiatan usaha, seperti: perkantoran, perdagangan, tempat peristirahatan, dan atau melakukan kegiatan social seperti tempat pertemuan didalam satuan ruang bangunan bertingkat; hak untuk membangun dan mengelola prasarana transportasi seperti jalan layang; dan sebagainya. Hak atas pemanfaatan ruang lautan dapat berupa hak untuk memiliki dan menempati satuan ruang didalam rumah terapung; hak untuk melakukan kegiatan didalam satuan ruang didalam kota terapung dan atau didalam laut; hak untuk mengelola pariwisata bahari; hak pemeliharaan taman laut; hak untuk melakukan angkutan laut; hak untuk mengeksplorasi sumber alam di laut seperti penangkapan ikan, penambangan lepas pantai, dan sebagainya, hak atas pemanfaatan ruang udara dapat berupa hak untuk menggunakan jalur udara bagi lalu lintas pesawat terbang; hak untuk menggunakan media udara bagi telekomunikasi, dan sebagainya, sedangkan penggantian yang layak dimaksud adalah bahwa nilai atau besar penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan.

b. Bentuk peran serta masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha/ swasta:

1). Bentuk peran serta masyarakat

Bentuk peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang berdasarkan PP No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk Peran Serta dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang Pasal 16 adalah:

- a). pemanfaatan ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara berdasarkan peraturan perundang-undangan, agama, adat istiadat dan kebiasaan yang berlaku;
- b). bantuan pemikiran atau pertimbangan berkenaan dengan wujud structural dan pola pemanfaatan ruang;
- c). penyelenggaraan kegiatan pembangunan berdasarkan rencana tata ruang;
- d). konsolidasi pemanfaatan tanah, air dan sumber daya alam lainnya untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas;
- e). perubahan atau konversi pemanfaatan ruang sesuai rencana tata ruang;
- f). pemberian masukan untuk penerapan lokasi pemanfaatan ruang;
- g). bantuan tehnik dan pengelolaan dalam pemanfaatan ruang;
- h). kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan.

2). Bentuk peran serta pemerintah

Terjadinya perubahan-perubahan pelayanan kepada masyarakat, semakin terbatasnya sumber daya alam, perkembangan teknologi serta kondisi sosial ekonomi masyarakat, peran serta pemerintah dalam pembangunan telah bergeser dari fungsi memberi menjadi memfasilitasi dan

memberdayakan, bentuk peran serta pemerintah dalam penataan ruang adalah:

- a). pemrakarsa penyusunan rencana tata ruang wilayah/ kawasan;
 - b). mendefinisikan dan mengumumkan suatu rencana tata ruang secara terbuka;
 - c). memfasilitasi keperluan masyarakat yang tidak bisa disediakan oleh masyarakat sendiri;
 - d). mengkoordinasikan semua proses pembangunan;
 - e). pengendalian pembangunan melalui pengawasan, perijinan dan pelaporan;
 - f). pemberdayaan masyarakat.
- 3). Bentuk peran serta dunia usaha/ swasta

Pada dasarnya kepentingan pihak dunia usaha/ swasta dalam proses pembangunan adalah bagaimana mendapat keuntungan yang besar, pertimbangan kelayakan komersial dan berdimensi jangka pendek, dalam melakukan investasi pertimbangan terhadap pemilihan lokasi yang strategis dan pasar yang menjanjikan merupakan faktor pertimbangan utama. Sehubungan dengan adanya kompetisi, aturan-aturan penataan ruang dan pemikiran dengan dimensi jangka panjang, maka peran serta dunia usaha/ swasta dalam mendukung penataan ruang mengikuti prinsip-prinsip:

- a). mengikuti ketentuan-ketentuan dalam penataan ruang;
- b). berpandangan sebagai public policy maker dan bertindak sebagai wiraswasta;

- c). menyampaikan usulan-usulan, penanganan dampak apabila diijinkan;
- d). penyediaan sarana dan prasarana umum.

6. Penataan ruang berdasarkan aspek administratif

Penataan ruang berdasarkan aspek administratif menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Pasal 7 ayat (2) meliputi: Ruang Wilayah Nasional, Ruang Wilayah Propinsi, dan Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota.

a. Ruang wilayah nasional

Ruang wilayah nasional menjadi acuan bagi instansi pemerintah tingkat Propinsi dan Daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan pemanfaatan ruang, dalam jangka waktu 25 Tahun sama dengan tahapan pembangunan jangka panjang dan diadakan peninjauan serta penyempurnaan setiap 5 Tahun (setiap repelita). Strategi dan kebijaksanaan pemantauan wilayah Negara meliputi: tujuan nasional dari pemanfaatan ruang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan; struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah nasional; kriteria dan pola pengelolaan kawasan lindung, kawasan budidaya dan kawasan tertentu. Isi materi tata ruang wilayah nasional terdiri dari: pemanfaatan kawasan lindung, kawasan budidaya dan kawasan tertentu yang diterapkan secara nasional; Norma dan kriteria pemanfaatan ruang; dan pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.

Rencana tata ruang wilayah nasional menjadi pedoman untuk:

- 1). perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- 2). mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah serta keserasian antar sektor;

- 3). pengarahannya lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat;
 - 4). penataan ruang wilayah Propinsi dan wilayah Kabupaten/ Kota.
- b. Tata ruang wilayah propinsi berisi arahan:
- 1). pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya;
 - 2). pengelolaan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu;
 - 3). pengembangan kawasan pemukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan, perindustrian, pariwisata dan kawasan lain;
 - 4). pengembangan sistem pusat pemukiman pedesaan dan perkotaan;
 - 5). pengembangan sistem prasarana wilayah yang meliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan prasarana pengelolaan lingkungan;
 - 6). pengembangan kawasan yang diprioritaskan;
 - 7). kebijaksanaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber alam lainnya seta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.

Termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/ waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam, termasuk Kawasan budi daya kadalah kawasan hutan produksi, kawasan

pertanian, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan pariwisata, tempat ibadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.

Susunan fungsi kawasan yang berwujud kawasan pedesaan meliputi tempat permukiman pedesaan, tempat kegiatan pertanian, kegiatan pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi, susunan fungsi kawasan yang berwujud kawasan perkotaan, meliputi tempat permukiman perkotaan, tempat pemusatan dan pendistribusian kegiatan bukan pertanian, seperti kegiatan pelayanan jasa pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Sedangkan fungsi kawasan yang berwujud kawasan tertentu meliputi tempat pengembangan kegiatan strategis yang ditentukan dengan kriteria:

- 1). di bidang yang bersangkutan baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama yang mempunyai pengaruh yang besar terhadap upaya pengembangan tata ruang di wilayah sekitarnya;
- 2). di suatu bidang yang mempunyai dampak baik terhadap kegiatan lain yang sejenis maupun terhadap kegiatan dibidang lainnya;
- 3). di bidang yang bersangkutan yang merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, kegiatan dalam kawasan tertentu dapat berupa, misalnya kegiatan pembangunan skala besar untuk kegiatan industri beserta sarana dan prasarannya, kegiatan pertahanan keamanan beserta sarana dan prasarannya, kegiatan pariwisata beserta sarana dan prasarannya, dan sebagainya.

Tata ruang wilayah propinsi menjadi pedoman bagi:

- 1). perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Propinsi;
 - 2). mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan-perkembangan antara wilayah propinsi serta keserasian antar sector;
 - 3). pengarahannya lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat;
 - 4). penataan ruang wilayah Kabupaten/ Kota yang merupakan dasar dalam pengawasan terhadap perijinan lokasi pembangunan.
- c. Tata ruang wilayah Kabupaten/ Kota mempunyai tujuan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/ Kota untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan dan keamanan; rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/ Kota; rencana umum dan tata ruang wilayah Kabupaten/ Kota; pedoman pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/ Kota.

Materi isi tata ruang wilayah Kabupaten/ Kota:

- 1). Pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- 2). Pengelolaan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu;
- 3). Sistem kegiatan pembangunan, sistem permukiman pedesaan dan perkotaan;
- 4). Sistem prasarana, transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan prasarana pengelolaan lingkungan hidup;
- 5). Penatagunaan tanah, air, udara dan penatagunaan sumber daya dan lainnya serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.

Rencana tata ruang wilayah Kabupaten/ Kota menjadi pedoman untuk:

- 1). perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Kabupaten/ Kota;
 - 2). mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah Kabupaten/ Kota serta keserasian antar sektor;
 - 3). penyusunan rencana rinci tata ruang di Kabupaten/ Kota;
 - 4). penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat di Kabupaten/ Kota;
 - 5). penataan pembangunan dalam memanfaatkan ruang bagi kegiatan pembangunan;
 - 6). menjadi dasar untuk penerbitan perijinan lokasi pembangunan.
7. Tahapan penataan ruang

Perencanaan tata ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan dua hal, pertama: keserasian, keselarasan, keseimbangan fungsi budi daya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya serta fungsi pertahanan dan keamanan; ke dua: pemanfaatan ruang adalah rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan beserta pembiayaannya yang memanfaatkan ruang atas dasar rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dilakukan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan melalui program-program kegiatan pelaksanaan pembangunan.

a. Tahap perencanaan

Perencanaan tata ruang meliputi beberapa kegiatan, yaitu:

- 1). Konsep penetapan, seperti kawasan lindung dan kawasan budi daya; kawasan strategis pengembangan; jaringan fasilitas.

2). Rapat koordinasi dan public hearing.

3). Peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Rincian kawasan lindung dan kawasan budi daya

a). Kawasan Lindung.

- (1). kawasan yang melindungi kawasan dibawahnya: kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air.
- (2). kawasan perlindungan setempat: kawasan sempadan pantai, kawasan sempadan sungai, kawasan sempadan waduk/ danau.
- (3). kawasan suaka alam dan cagar budaya; kawasan cagar budaya, kawasan suaka margasatwa, kawasan suaka laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, Taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan.
- (4). kawasan rawan bencana alam: kawasan rawan gempa, kawasan rawan aktifitas gunung berapi, kawasan rawan erosi/ longsor, kawasan rawan banjir, kawasan rawan kebakaran, kawasan rawan angin topan.
- (5). kawasan lindung khusus.

b). Kawasan Budi Daya

- (1). kawasan hutan produksi: hutan produksi tetap, hutan produksi terbatas, hutan produksi yang dapat dikonversi.
- (2). kawasan pertanian: semusim lahan basah, semusim lahan kering, tanaman keras/ perkebunan, perikanan, peternakan, areal yang dapat dikonversi ke penggunaan non pertanian.

- (3). kawasan permukiman: di pedesaan, di perkotaan.
- (4). kawasan pariwisata.
- (5). kawasan pendidikan.
- (6). kawasan tempat ibadah.
- (7). kawasan perindustrian: kawasan industri, kawasan berikat, wilayah industri, wilayah industri lainnya yang terikat pada lokasi tertentu.
- (8). kawasan pertambangan.

b. Pemanfaatan rencana tata ruang program pembangunan

Pemanfaatan ruang merupakan bagian penyelenggaraan penataan ruang yang perlu diatur pemanfaatannya agar memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil, efisien dan berkelanjutan, karenanya pelaksanaan pembangunan, aktifitas/ sasaran/ program pemanfaatan ruang harus didasarkan pada rencana tata ruang, penyelenggaraan pemanfaatan ruang berkaitan dengan peri laku pemerintah dan masyarakat, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Maka dari itu pemanfaatan ruang dapat diklasifikasikan dalam 3 sistem, yaitu:

- 1). Pemanfaatan ruang yang menyangkut pendanaan pemerintah langsung melalui APBN, APBD maupun BUMN/ BUMD.
- 2). Pemanfaatan ruang yang menyangkut pendanaan bersama antara pemerintah dengan badan usaha swasta serta masyarakat.
- 3). Pemanfaatan ruang yang mengatur pendanaan oleh masyarakat atau badan usaha swasta sendiri.

c. Pengendalian rencana tata ruang

Pelaksanaan pembangunan khususnya pembangunan fisik tidak selalu berjalan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, sehingga mengakibatkan pelanggaran tata ruang, hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, seperti faktor teknis operasional, administratif, politis dan perkembangan pasar, kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan terciptanya pembangunan yang tertib ruang, diperlukan upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang sungguh-sungguh, dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang dan memperkecil penyimpangan-penyimpangan, maka perlu dilakukan upaya pengendalian pemanfaatan ruang melalui pengawasan dan penertiban.

Pengendalian pemanfaatan ruang selain melalui pengawasan dan penertiban, juga melalui mekanisme perijinan, pengawasan adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi/ peruntukan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang, dilakukan dalam bentuk:

- 1). Pelaporan yaitu usaha atau kegiatan memberikan informasi secara obyektif mengenai pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang,
- 2). Pemantauan yaitu usaha atau kegiatan mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- 3). Evaluasi yaitu usaha atau kegiatan untuk menilai kemajuan pemanfaatan ruang secara keseluruhan, setelah terlebih dahulu dilakukan kegiatan pelaporan dan pemantauan untuk mencapai tujuan rencana tata ruang.

Penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud, dilakukan dalam bentuk penertiban langsung yaitu melalui mekanisme penegakan hukum, atau melalui penertiban tidak langsung yaitu melalui peringatan, seluruh pelanggaran dan kejahatan atas pemanfaatan ruang akan dikenakan sanksi, baik sanksi administratif, pidana dan atau sanksi perdata.

C. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian

Menurut S.B. Silalahi “penggunaan tanah adalah: cerminan kegiatan-kegiatan manusia yang dilakukan diatas tanah untuk memenuhi hajat hidupnya, dengan demikian penggunaan tanah merupakan hasil kegiatan manusia yang dipengaruhi alam (phisik) serta kegiatan sosial ekonomi masyarakat di daerah itu”.³

Berdasarkan pendapat tersebut, yang dimaksud penggunaan tanah adalah: hasil kegiatan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dengan menggunakan tanah sebagai sarana utamanya, kegiatan manusia tersebut dipengaruhi oleh keadaan alam, kegiatan sosial ekonomi dan sosial budaya dari masyarakat yang menempati suatu wilayah.

Penggunaan tanah pada dasarnya dibedakan atas dua jenis, yaitu penggunaan tanah pedesaan (agraris) dan penggunaan tanah perkotaan (non agraris), kedua jenis penggunaan tanah tersebut mempunyai perbedaan yang sangat mendasar, penggunaan tanah pedesaan lebih banyak memerlukan tempat yang relatif lebih luas, sedangkan penggunaan tanah perkotaan tidak banyak memerlukan tempat.

³ S.B. Silalahi, *Penggunaan tanah dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhi di Daerah Sumatra Utara*, Ditjend Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1982, hlm 29.

Berdasarkan jenis hasil atau produk yang diperoleh dan proses produksinya, penggunaan tanah dapat dibedakan menjadi dua golongan, yaitu:

- * Penggunaan tanah pertanian, dan
- * Penggunaan tanah non pertanian.

Penggunaan tanah pertanian adalah sebidang tanah yang digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti luas, yang mencakup persawahan, tegalan, ladang penggembalaan, perikanan, perkebunan, dan penggunaan tanah lainnya yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian, sedangkan penggunaan tanah non pertanian adalah segala bentuk penggunaan tanah yang digunakan bukan untuk usaha pertanian, seperti: untuk industri, jasa dan sebagainya.

1. Pengertian perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian adalah suatu proses perubahan wujud dan bentuk usaha untuk kegiatan pemanfaatan suatu bidang tanah, pada suatu waktu tertentu dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Perubahan tanah pertanian ke non pertanian hanya dapat dilakukan melalui ijin dari Bupati/ Walikota atau Gubernur, hal ini disebabkan kebutuhan tanah untuk memenuhi berbagai kegiatan manusia semakin hari kian meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan, disisi yang lain jumlah tanah non pertanian sangat terbatas mengingat corak kegiatan perekonomian Negara pada awal berdiri bersifat agraris, keadaan tersebut mendorong terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.

Untuk mengurangi gejala penggunaan tanah pertanian ke non pertanian pemerintah mengadakan usaha-usaha pembatasan, pencegahan dan pengeturan-pengaturan yang salah satu diantaranya adalah ijin perubahan penggunaan tanah yang merupakan salah satu wujud untuk mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian, untuk mewujudkan tertib penggunaan tanah dan tertib administrasi, semua itu dilakukan agar setiap perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

2. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian

Instruksi Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/ 107/ 1985 tentang pencegahan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendalikan, bahwa di Jawa Tengah disinyalir terjadi kecenderungan perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendalikan, sehingga dapat mengganggu usaha peningkatan produksi pangan, maka dipandang perlu untuk mencegah terjadinya perubahan tersebut dan memonitor tanah pertanian serta perubahan-perubahannya.

Usaha pencegahan perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendalikan dimaksudkan agar usaha pemerintah selama ini dalam usaha meningkatkan produksi pertanian tidak terganggu dengan adanya pengurangan lahan pertanian yang tidak terencana dengan matang dan mantap, pembangunan memang memerlukan tanah, namun untuk keperluan pembangunan tersebut diperlukan perencanaan penggunaan tanah yang sedapat mungkin menghindari penggunaan tanah pertanian bagi pembangunan fisik seperti: industri, perumahan dan jasa.

Untuk mencegah terjadinya perubahan dan memonitor tanah pertanian berserta perubahan-perubahannya, berdasarkan Lampiran Instruksi Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/ 107/ 1985 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Yang Tidak terkendali angka romawi II, maka setiap perubahan tanah pertanian ke non pertanian harus dengan ijin dari Gubernur, Bupati atau Walikota, dengan ketentuan:

- a. Setiap perubahan tanah pertanian ke non pertanian harus dengan ijin dari:
 - 1). Gubernur Jawa Tengah cq.,Kepala Badan Pertanahan Propinsi bagi tanah yang luasnya lebih dari 10.000 m² (1 ha).
 - 2). Bupati atau Walikota bagi tanah yang luasnya kurang dari 10.000 m² (1 ha).
- b. Permohonan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian, dalam penyelesaiannya harus memperhatikan pertimbangan dari Panitia Pertimbangan Perubahan Tanah Pertanian ke non pertanian yang dibentuk oleh Bupati/ Walikota.
- c. Pemberian ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian oleh Gubernur, diperlukan rekomendasi dari Bupati/ Walikota, yang dibuat berdasarkan pertimbangan dari Panitia Pertimbangan Perubahan Tanah Pertanian ke non Pertanian.
- d. Susunan keanggotaan Panitia Perubahan Tanah Pertanian ke non Pertanian Kabupaten/ Kota terdiri dari:
 - 1). Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/ Kota sebagai Ketua merangkap anggota;
 2. Kepala Bagian pemerintahan sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;

- 3). Seorang Staf Kantor pertanahan Kabupaten/ Kota sebagai Sekretaris;
- 4). Kepala Bagian hukum sebagai Anggota;
- 5). Kepala Bagian perekonomian sebagai Anggota;
- 6). Kepala Cabang Dinas pertanian sebagai Anggota;
- 7). Kepala Seksi pengairan sebagai Anggota tidak tetap;
- 8). Kepala cabang Dinas perkebunan sebagai Anggota.

Tugas pokok Panitia Pertimbangan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian adalah membantu Bupati/ Walikota dalam menyelesaikan permohonan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian dengan menyajikan bahan-bahan pertimbangan tentang tanah yang dimohon, pertimbangan dari Panitia Pertimbangan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian dipakai juga sebagai bahan pertimbangan Bupati/ walikota dalam rangka pemberian rekomendasi atas permohonan ijin lokasi dan pembebasan tanah untuk keperluan perusahaan.

Permohonan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian diajukan dengan Cara mengisi formulir yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat disertai kelengkapan sebagai lampiran, yang terdiri dari:

- 1). Tanda bukti pemilikan/ penggarapan tanah;
- 2). Rencana penggunaan tanah yang terperinci;
- 3). Surat pernyataan untuk menggunakan tanah yang sesuai dengan permohonan diatas kertas bermeterai, segala biaya yang timbul akibat penyelesaian permohonan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian dibebankan kepada pemohon.

Bupati/ Walikota melakukan pengawasan terhadap terjadinya atau kemungkinan terjadinya perubahan tanah pertanian ke non pertanian di daerahnya secara koordinatif dengan instansi-insransi pemerintah yang ada didaerahnya, Bupati/ Walikota Cq. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota selalu memonitor, melakukan pendataan terhadap pelaksanaan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian, khusus perusahaan yang berbadan hukum, yang didirikan menurut hukum Indonesia, untuk memperoleh tanah guna kepentingan penanaman modalnya diperlukan Ijin Lokasi.

D. Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri

1. Pengertian kawasan industri

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1986 tentang Kawasan Industri, Pasal 1 menentukan bahwa: yang dimaksud dengan kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan fasilitas penunjang lainnya, yang disediakan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri. Sedangkan yang dimaksud dengan industri adalah kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi, dan/ atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perekayasaan industri.

2. Penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri

Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri, Pasal 1 bahwa pencadangan tanah dan/ atau

pemberian ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah bagi setiap perusahaan kawasan industri, ditentukan:

- a. Tidak mengurangi areal tanah pertanian;
- b. Tidak dilakukan diatas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber alam dan warisan budaya;
- c. Sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat.

Disamping itu Pasal 2 menentukan bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan kawasan industri tidak boleh dilakukan pada:

- a. Kawasan pertanian;
- b. Kawasan hutan produksi; dan
- c. Kawasan lindung.

Kawasan pertanian sebagaimana dimaksud adalah kawasan tanaman pangan lahan basah yang berupa sawah dengan pengairan dari jaringan irigasi, kawasan hutan produksi meliputi kawasan hutan produksi terbatas, yaitu kawasan hutan produksi yang eksploitasinya hanya dapat dilakukan dengan tebang pilih dan tanam, dan kawasan hutan produksi tetap yaitu kawasan hutan produksi yang eksploitasinya dapat dilakukan dengan tebang pilih atau tebang habis dan tanam, sedangkan kawasan lindung adalah kawasan lindung yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung.

3. Ijin lokasi

Dalam rangka pengaturan penanaman modal, telah ditetapkan ketentuan mengenai keharusan diperolehnya ijin lokasi, sebelum suatu perusahaan

memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya, pemberian ijin lokasi tersebut pada dasarnya merupakan pengarahannya lokasi penanaman modal sebagai pelaksanaan penataan ruang menyangkut aspek pertanahannya.

a. Pengertian ijin lokasi.

Ijin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya (Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang ijin lokasi), perusahaan yang dimaksudkan adalah Perseorangan atau Badan Hukum yang telah memperoleh ijin untuk melakukan penanaman modal di Indonesia sesuai ketentuan yang berlaku. Penanaman modal adalah usaha menanamkan modal yang menggunakan maupun tidak menggunakan fasilitas sebagaimana dimaksud dalam undang-undang; dan hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

b. Dasar hukum pemberian ijin lokasi.

- 1). Keputusan presiden Nomor 47 Tahun 1993 tentang Tata Cara penanaman Modal;
- 2). Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka penanaman Modal;

- 3). Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan pertanahan Nasional mengenai tata cara memperoleh ijin Lokasi dan Peralihan Hak Atas Tanah;
 - 4). Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.
- c. Tanah yang dapat ditunjuk dengan ijin lokasi.

Tanah yang dapat ditunjuk dalam ijin lokasi berdasarkan ketentuan Pasal 3 PMNA/ Kepala BPN, adalah tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah yang berlaku, diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal, yang dilaksanakan oleh perusahaan, menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya.

Ijin lokasi dapat diberikan kepada perusahaan yang sudah mendapat persetujuan penanaman modal sesuai ketentuan yang berlaku untuk memperoleh tanah dengan luas tertentu, sehingga apabila perusahaan tersebut berhasil membebaskan seluruh areal yang ditunjuk, maka luas penguasaan tanah oleh perusahaan tersebut dan perusahaan-perusahaan lain yang merupakan satu group perusahaan dengannya tidak lebih dari luasan sebagai berikut:

- 1). untuk usaha pengembangan perumahan dan permukiman satu propinsi tidak lebih dari 400 Ha; kawasan resort-perhotelan satu propinsi tidak lebih dari 200 Ha.
- 2). untuk usaha kawasan industri satu propinsi tidak lebih dari 400 Ha.

- 3). untuk usaha perkebunan yang diusahakan dalam bentuk perkebunan besar dengan diberikan Hak Guna Usaha untuk komoditas tebu satu propinsi tidak lebih dari 60.000 Ha; untuk komoditas lainnya tidak lebih dari 20.000 Ha.
- 4). untuk usaha tambak di pulau jawa satu propinsi tidak lebih dari 100 Ha.; di luar pulau jawa tidak lebih dari 200 Ha.

Sebagai pengecualian, ketentuan ini tidak berlaku untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh masyarakat dalam rangka go public.

d. Jangka waktu ijin lokasi.

Berdasarkan PMNA/ Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Pasal 5 ijin lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut: seluas sampai dengan 25 Ha 1 (satu) Tahun; seluas lebih dari 25 Ha sampai dengan 50 Ha 2 (dua) Tahun; seluas lebih dari 50 Ha 3 (tiga) Tahun.

e. Hak dan kewajiban pemegang ijin lokasi.

Berdasarkan PMNA/ Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Pasal 8 hak dan kewajiban pemegang ijin lokasi adalah:

- 1). Pemegang ijin lokasi berhak (dijijinkan) untuk membebaskan tanah dalam areal ijin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual-beli, pemberian ganti-rugi, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

sesudah tanah yang bersangkutan dibebaskan dari hak dan kepentingan pihak lain, maka pemegang ijin lokasi berhak (diberikan hak) atas tanah yang memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya.

- 2). Pemegang ijin lokasi wajib (kewajiban pemegang ijin lokasi) menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup kemungkinan atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat disekitar lokasi dan menjaga serta melindungi kepentingan umum. Sebelum tanah yang bersangkutan dibebaskan oleh pemegang ijin lokasi, maka semua hak atau kepentingan pihak lain yang sudah ada atas tanah yang bersangkutan tidak berkurang dan tetap diakui, termasuk kewenangan yang menurut hukum dipunyai oleh pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti hak (sertipikat), dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi keperluan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata ruang yang berlaku, serta kewenangan untuk mengalihkan kepada pihak lain.
 3. Pemegang ijin lokasi juga berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan, mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya berdasarkan ijin lokasi dan pelaksanaan penggunaan tanah tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- f. Tatacara pemberian ijin lokasi.

Berdasarkan PMNA/ Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Pasal 6 Ijin lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan aspek penguasaan tanah dan teknis tata

guna tanah, meliputi keadaan hak penguasaan tanah, penilaian fisik wilayah penggunaan tanah serta kemampuan tanah, surat keputusan pemberian ijin lokasi ditandatangani oleh Bupati/ Wali Kota setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/ Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk secara tetap oleh Bupati/ wali Kota yang bersangkutan, bahan –bahan untuk keperluan pertimbangan dimaksud dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, rapat koordinasi disertai konsultasi dengan para pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohon, yang meliputi empat aspek.

Pertama: penyebarluasan informasi mengenai rencana penanaman modal, ruang lingkup dampaknya dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkenaan dengan perolehan tanah tersebut;

Kedua: pemberian kesempatan kepada para pemegang hak atas tanah untuk memperoleh penjelasan tentang rencana pananaman modal dan mencari alternatif pemecahan masalah yang ditemui;

Ketiga: pengumpulan informasi langsung dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dan lingkungan yang diperlukan;

Keempat: peranserta masyarakat tentang: usulan alternatif, bentuk dan besarnya ganti rugi tanah dalam pelaksanaan ijin lokasi.