

BAB II

LANDASAN TEORI DAN PENJELASAN KONSEP

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Kewenangan

Kekuasaan acapkali hampir disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁵

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”,¹⁶ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.¹⁷

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legal beginselen*).¹⁸

Istilah wewenang sebenarnya tidak bisa disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum Belanda, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.

¹⁵ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 35-36.

¹⁶ Suwoto Mulyosudarmo, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, Universitas Airlangga, Surabaya:, 1990, h. 30.

¹⁷ A. Gunawan Setiardja, Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia, Kanisius, Yogyakarta, 1990, h. 52.

¹⁸ Sadjijono, Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011, h. 56

Kaitan dengan hukum publik, seorang pakar hukum memberi pengertian wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹⁹ Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain:

- a. *Express implied*;
- b. Jelas maksud dan tujuannya;
- c. Terikat pada waktu tertentu;
- d. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan
- e. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan atas tindak pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintahan, maka dikatakan bahwa substansi dari asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan.

Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kewenangan.²⁰

Arti tanggung jawab menurut kamus adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya), sedangkan mempertanggungjawabkan adalah memberi jawab dan menanggung segala akibatnya (ketika ada kesalahan), memberikan pertanggung jawaban.²¹

Pertanggung jawaban biasanya diartikan sebagai proses antar pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan, atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadai konsekuensinya.²²

Istilah yang erat kaitannya dengan tanggung jawab adalah tugas, arti tugas menurut kamus adalah pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan; fungsi yang tidak boleh tidak harus dikerjakan; sesuatu yang wajib

¹⁹ S.F. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 154-555

²⁰ Sadjijono, *Op.cit*, h.62

²¹ Hanjoyo Bono Numpuno dkk, Kamus Bahasa Indonesia Edisi Baru, Tim Pandom Media Nusantara, Jakarta, 2014, h.844

²² Wahyudi Kumorotomo, Etika Administrasi Negara, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, h.174.

dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan; suruhan perintah untuk melakukan sesuatu; fungsi jabatan.²³

2.1.2. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Miriam Budiarto dalam bukunya Dasar-Dasar Ilmu Politik menulis bahwa Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan yang terjadi. Manusia hidup dalam suasana kerjasama sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan, negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama.²⁴

Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur. Maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.²⁵

Definisi lain tentang negara diberikan oleh Soenarko²⁶, negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah atau teritori yang tertentu²⁷, dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa negara itu terdiri dari:

- a. Warga negara (*Natonalen*) atau Bangsa Negara (*Staatsvolk*)
- b. Daerah (dalam arti luas lingkungan, kekuasaan, teritorial)
- c. Kekuasaan tertinggi yang semuanya itu merupakan anasir dari suatu negara.

Dalam perkembangannya pengelolaan negara harus senantiasa berlandaskan pada hukum yang telah disepakati bersama, negara dalam konteks ini disebut sebagai negara hukum. Selanjutnya pemikiran tentang negara hukum berkembang menjadi dua kelompok yaitu negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil juga lazim dikenal sebagai negara kesejahteraan atau *Welfare state*.

²³ Hanjoyo Bono Numpuno dkk, Op.cit, h.900

²⁴ Mohammad Hatta, Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, h.21.

²⁵ Ibid, h.22

²⁶ Soenarko, Susunan Negara Kita, Djambatan, Jakarta 1951, h.10

²⁷ Mohammad Hatta, Op.cit. , h.63

Poin penting dalam negara kesejahteraan adalah isu tentang jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal utama bagi sebuah negara yang modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*²⁸

Semenjak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, bangsa Indonesia sudah menetapkan arah, tujuan, serta cita-cita yang ingin dicapai, sebagaimana yang dimuat di dalam pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945). Cita-cita yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia yaitu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Cita-cita bangsa Indonesia tersebut didasarkan kepada Pancasila yang ditetapkan sebagai dasar ideologi bangsa dari segala sumber hukum.²⁹

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para konseptor bangsa dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.³⁰ Prinsip Welfare State dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi

2.1.3. Teori Keadilan

Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan

²⁸ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction*, California: Standford University Press, 1992, hlm. 126

²⁹ Krisnadi Nasution, Penggunaan Keterangan Perusahaan Dalam Tindak Pidana Korupsi, DiH: Jurnal Ilmu Hukum Volume 15 Nomor 2 Agustus 2019 – Januari 2020

³⁰ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, h 299.

secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam³¹. Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi Purbacaraka yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.³²

Keadilan merupakan sesuatu yang abstrak, berada dalam dunia *sollen* tumbuh secara filsafati dalam alam hayal manusia, namun tidak bisa diingkari bahwa semua orang mendambakan keadilan.³³

Teori keadilan yang diungkapkan oleh John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang rentan dan miskin. Ini yang dinamakan *equality* dan *distributive justice*. Menurutnya bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan, khususnya masyarakat pencari keadilan.³⁴ John Rawls menggambarkan suatu masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh institusi-institusi politik.

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sebuah konsep yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).³⁵ Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan guna mengatur struktur dasar masyarakat.

³¹ Angkasa, Filsafat Hukum, Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, 2010, h.105.

³² Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2015, h.176.

³³ Bahder Johan Nasution, Hukum dan Keadilan, Mandar Maju, Bandung, 2015, h.174.

³⁴ Pan Mohammad Faiz, Teori Keadilan John Rawls, Jurnal Konstitusi, 2009, Vol. 6 No. 1, h. 135.

³⁵ *Ibid*, h. 139.

Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “*Justice as fairness*”.³⁶

Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompatibel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama, seperti kebebasan beragama, kemerdekaan berpolitik, kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekpresi, sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan, yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan.

Seiring dengan teori dari John Rawls tentang prinsip keadilan, konstitusi kita dengan tegas mengamanatkan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 UUD 1945). Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah "*dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.*" Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah (Tap MPR No. IX Tahun 2001), yang menggariskan bahwa kebijakan pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik dikemudian hari.

³⁶ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2006, h. 90.

2.2. Penjelasan Konsep

2.2.1. Konsep Hukum Tata Ruang dan Pertanahan

Menurut Mochtar Koesoemaatmadja bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (*order*). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya masyarakat yang teratur, disamping itu tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya.³⁷

Konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.”

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah, karena semua kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh negara memiliki nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya pun harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi.

Upaya pelaksanaan perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara adalah melekat didalam kewajiban negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai oleh negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.³⁸

Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh

³⁷ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik, Hukum Tata Ruang, Bandung, Nuansa, 2016, h.28

³⁸ Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2008. h.57

pemerintah pusat sendiri. Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi daerah.³⁹

Bidang pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁴⁰ tidak harus dicerna bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional.⁴¹

2.2.2. Konsep Reforma Agraria.

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti yang ada hubungannya dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum, bersifat perdesaan. Kata *reform* merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun/membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan. Dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, buruh tani. Jadi bisa disimpulkan bahwa reforma agraria adalah suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.⁴²

Sebagai wujud komitmen pemerintah Republik Indonesia dalam melaksanakan reforma agraria yaitu dengan melahirkan kebijakan pertanahan berupa Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

³⁹ Ibid, hal.58

⁴⁰ Ketentuan ini berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diganti menjadi kewenangan dalam bidang pelayanan pertanahan.

⁴¹ Ibid, hal 66.

⁴² Shohibuddin dan Salim, Muhammad Nazir. Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007 Bunga Rampai Perdebatan. Sekolah Tinggi Pertanian Negara Press, Yogyakarta, 2012, h.51.

Keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai undang-undang pokok tidak saja secara tegas dinyatakan dalam judul undang-undangnya, tetapi juga diperlihatkan dalam pasal demi pasal yang mengatur bidang agraria tersebut. Kendati Undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanya dimuat mengenai asas-asas garis besarnya saja.⁴³

Sebagai Undang-Undang Pokok, pelaksanaan lebih lanjut tentu diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini menjadikan UUPA merupakan dasar bagi peraturan pelaksanaan terkait di dalamnya.⁴⁴ Salah satu contoh pengaturan lebih lanjut sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA yang terkait dengan penulisan tesis ini adalah Pasal 14 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

ayat (2) :Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Pemerintah Daerah mengatur mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, diterbitkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disingkat sebagai UUPR Tahun 2007 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Dalam Pasal 26 ayat (3) UUPR Tahun 2007 disebutkan bahwa Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.

Selanjutnya, untuk mempertegas keseriusan pemerintah dalam menjalankan reforma agraria maka lahirlah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, berbagai pemahaman dan keinginan dan atau harapan terhadap reforma agraria yang ada selama ini telah direspon melalui TAP MPR IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan berujung pada terbitnya Peraturan Pemerintah No 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria, telah diamanahkan wujud kelembagaan pelaksanaan Reforma

⁴³ Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, *Op.Cit.*, h.61

⁴⁴ *Op.Cit.*, h.62

Agraria yang harus segera dibentuk dalam batas waktu 3 (tiga) bulan setelah Perpres tersebut terbit.

Kelembagaan yang dimaksud diatas berupa Gugus Tugas di tiap tingkatan pemerintahan mulai di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

2.2.3. Konsep Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Sebutan tanah dapat dipakai dalam berbagai arti, sehingga perlu diberi batasan dalam arti apa istilah itu digunakan. Dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA.⁴⁵

Pengertian Tanah menurut UUPA terdapat dalam penjelasan UUPA Bab II pasal 4 ayat 1, dibedakan perbedaan pengertian tanah dengan bumi: “ ... *Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi*, selanjutnya Pasal 4 ayat (2) menjelaskan tentang pengertian hak atas tanah, yang berbunyi “ *Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan tanah sampai batas-batas tertentu meliputi tubuh bumi, air dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung dengan penggunaan tanah*”. Sedangkan Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) yang sesuai/dipakai dalam UUPA adalah pengertian nomor 1). permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali dan nomor 3). permukaan bumi yang diberi batas.⁴⁶

Tanah, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, adalah bagian dan ada di dalam ranah publik milik bersama Bangsa Indonesia, yang merupakan kekayaan nasional dan terjalin dalam hubungan yang abadi dengan Bangsa Indonesia. Inilah makna dan esensi dari pasal 1 UUPA yang terurai mulai ayat 1 sampai dengan ayat 6.⁴⁷

⁴⁵ Ibid, h.18

⁴⁷ Soedjarwo Soeromihardjo, Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria, Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, h. 129-130

2.2.4. Konsep Penatagunaan Tanah

Istilah penatagunaan tanah atau tata guna tanah adalah kata-kata yang pertama kali dikenalkan pada seminar *land use* Tahun 1967 sebagai pengganti istilah *land use* yang meliputi pengertian persediaan, peruntukan, penggunaan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 14 dan Pasal 15 Undang Undang Pokok Agraria, yang seringkali juga diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan penataan, peruntukkan dan penggunaan tanah secara terencana dalam rangka pembangunan nasional, terlepas dari berbagai pengertian di atas menurut Boedi Harsono yang dimaksud dengan penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan tata guna tanah.⁴⁸

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.

Penatagunaan 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.

Sedangkan 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.

⁴⁸ Ibid, h. 235.

Adapun penatagunaan tanah selengkapnya yaitu:

- 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.

Sedangkan asas penatagunaan tanah untuk daerah perkotaan adalah: Aman, Tertib, Lancar, Sehat disingkat ATLAS, selengkapnya yaitu:

- 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.⁴⁹

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,

⁴⁹ Jayadinata, Johara T. Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Dan Perkotaan Dan Wilayah. Bandung: ITB. 1986, h.15.

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;
- 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.

Dalam rangka mewujudkan amanah terkait hak menguasai oleh negara, maka diperlukan kebijaksanaan pertanahan disebabkan 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, sehingga 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.

Berdasarkan kewenangan negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, pemerintah dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber agraria untuk:

- a. Keperluan Negara;
- b. Keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial budaya dan kesejahteraan;
- d. Keperluan mengembangkan produksi pertanian dan perikanan seta sejalan dengan itu;
- e. Keperluan mengembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Oleh karena itu 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 penatagunaan tanah.

Untuk melaksanakan penatagunaan tanah terdapat beberapa model yang lazim digunakan, 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 seta 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.

Sebagai landasan fundamental terkait pelaksanaan penataan ruang ataupun penatagunaan tanah telah diatur didalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu Pasal 13 dan Pasal 14.

Pasal 13 Ayat (1): Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agrarian diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Ayat ini harus dilihat sebagai pelaksanaan Pasal 2 ayat (3) bahwa usaha pemerintah dan lain-lain usaha dibidang agraria haruslah dikerahkan kearah meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, setiap warga negara indonesia harus dijamin memperoleh derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, hal ini berlaku bagi dirinya sendiri maupun bagi keluarganya, sehingga segala tindakan untuk melakukan praktek pemusatan faktor-faktor lapangan agraria dalam rangka untuk memperkaya diri sendiri sangat bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, sebagaimana dijelaskan dibawah ini :

Ayat (2): Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.

Salah satu dampak dari aktifitas monopoli adalah dengan mudah dapat membawa kepada pemerasan oleh suatu golongan terhadap yang lain, monopoli perseorangan atau organisasi-organisasi yang bukan pemerintah oleh sebab itu perlu dilarang.

Ayat (3): Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

Hal ini menegaskan bahwa praktik monopoli di bidang usaha agraria, hanya diperbolehkan dari pihak pemerintah, dan diadakan dalam batas-batas tertentu dengan undang-undang dengan tujuan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ayat (4): Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha dilapangan agraria.

Ayat diatas merupakan pelaksanaan dari pada asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam lapangan agraria yang merupakan cerminan dari nilai-nilai Pancasila, bahwa segala potensi agraria yang dikelola oleh pemerintah hendaknya mampu memberikan jaminan sosial dan menciptakan lapangan pekerjaan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 14. Ayat (1): Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2). Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan,

peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. Untuk keperluan Negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar KeTuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Pasal ini dapat dilihat bahwa segala daya upaya pemerintah diusahakan agar dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai Pasal 2 ayat (3) dalam rangka wewenang Negara perlu dibuat suatu rencana umum. Rencana umum sebagai Nasional *Planning* harus memperhatikan agar tiap warganegara dapat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh manfaat dan hasil dari tanah. Rencana umum mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat diperlukan agar supaya dapat tercapai cita-cita bangsa dan Negara, rencana umum dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah, dengan adanya perencanaan, maka diharapkan penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar- besarnya bagi Negara dan Rakyat.

Ayat (2): Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan- peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Ayat (3): Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/ Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/ Walikota/ Kepala Daerah yang bersangkutan.

Bahwa peraturan-peraturan pemerintah daerah memerlukan pengesahan dari badan-badan yang lebih tinggi, pengesahan dari Peraturan Pemerintah Daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Selanjutnya, untuk penyusunan tata ruang secara terperinci telah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. Keterpaduan.

Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas

wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.
Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
- c. Keberlanjutan.
Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.
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. Keterbukaan.
Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. Kebersamaan dan kemitraan.
Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. Perlindungan kepentingan umum.
Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. Kepastian hukum dan keadilan.
Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan.

Dalam konstelasi perencanaan pembangunan wilayah, penataan ruang memiliki spesifikasi khusus yang harus diperhatikan oleh segenap *stake holder* yang mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan dan keberlanjutan pemanfaatan ruang, mengingat⁵⁰:

⁵⁰ Sutaryono, Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah, Tugu Jogja Grafika, Yogyakarta, 2007, h.48.

- a. Penataan ruang berkaitan dengan berbagai masalah kehidupan yang sangat kompleks, baik ekonomi, politik maupun sosial kemasyarakatan bagi segenap anggota masyarakat yang memiliki kepentingan berbeda-beda.
- b. Penataan ruang merupakan sebuah aktivitas yang harus direncanakan secara matang oleh semua *stake holder* yang berkepentingan terhadap ruang serta mempunyai kompetensi di bidang perencanaan.
- c. Penataan ruang merupakan basis bagi kegiatan pembangunan yang berpijak pada ruang.
- d. Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan oleh pihak yang berbeda-beda, sehingga implementasinya memberikan peluang munculnya hasil yang berbeda pula.
- e. Hasil dari perencanaan ruang hanya dapat dilihat dalam jangka waktu yang relatif lama (10, 15 atau 25 tahun ke depan), sehingga tidak memungkinkan dilakukan inovasi ataupun revisi/peninjauan kembali secara cepat.
- f. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang harus dilakukan secara intensif agar tidak menyimpang dari tujuan dan dapat segera dilakukan evaluasi apabila ditemukan sesuatu yang mengindikasikan sebuah penyimpangan.

Secara regulatif, hal di atas juga sudah diamanahkan dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menyebutkan bahwa kegiatan Penataan Ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Esensi ketiga ranah kegiatan penataan ruang ini adalah keberlanjutan pemanfaatan ruang dalam menopang perikehidupan penduduk suatu wilayah.

2.2.5. Konsep Keberlanjutan

Keberkelanjutan senantiasa disandingkan dengan kata Pembangunan sehingga menjadi pembangunan berkelanjutan yang berartiah suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam, sumber daya manusia, dengan menyerasikan sumber alam dengan pembangunan

Adapun pengertian pembangunan berkelanjutan menurut para ahli :

1. Emil Salim :

Yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* adalah suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam sumber daya manusia, dengan menyerasikan sumber alam dengan manusia dalam pembangunan (yayasan SPES,1992:3).

2. Ignas Kleden :

Pembangunan berkelanjutan di sini untuk sementara di definisikan sebagai jenis pembangunan yang di satu pihak mengacu pada pemanfaatan sumber-sumber alam maupun sumber daya manusia secara optimal, dan di lain pihak serta pada saat yang

sama memelihara keseimbangan optimal di antara berbagai tuntutan yang saling bertentangan terhadap sumber daya tersebut (yayasan SPES, 1992:XV).

3. Sofyan Effendi :

- a. Pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang pemanfaatan sumber dayanya, arah investasinya, orientasi pengembangan teknologinya dan perubahan kelembagaannya dilakukan secara harmonis dan dengan amat memperhatikan potensi pada saat ini dan masa depan dalam pemenuhan kebutuhan dan aspirasi masyarakat .
- b. Secara konseptual, pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai transformasi progresif terhadap struktur sosial, ekonomi dan politik untuk meningkatkan kepastian masyarakat Indonesia dalam memenuhi kepentingannya pada saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memnuhi kepentingan mereka.