



---

Perencanaan Tata Guna  
Lahan Dalam  
Pembangunan di Indonesia

---

Oleh:

Tities Asrida

### Abstrak

*Resistensi pembangunan merupakan polemik yang senantiasa bergulir di dalam masyarakat. Resistensi ini dipicu dari ketidaksetujuan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan yang dibuat oleh Pemerintah. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut perlu ditinjau dari aspek filosofi dan konsep kebijakan pemanfaatan tanah untuk kepentingan rakyat, hakikat peran Negara sebagai pemegang kewenangan pengelolaan tanah, serta urgensi perencanaan tataguna lahan. Konsep pemanfaatan tanah untuk kepentingan rakyat juga didukung dengan adanya konsep negara kesejahteraan atau dapat disebut juga sebagai konsepsi Pancasila. Konsepsi Pancasila menitikberatkan pada keadilan sosial yang dalam konteks ini terwujud dalam fungsi sosial tanah. Untuk mencapai tujuan keadilan sosial tersebut perlu adanya perhatian lebih dari Pemerintah serta dukungan dari masyarakat terutama dalam hal perencanaan tataguna lahan untuk pembangunan.*

**Kata kunci:** Pembangunan, Tataguna Lahan, Kesejahteraan Rakyat.

### Pendahuluan

Akhir-akhir ini publik sering disuguhkan pemberitaan oleh media mengenai resistensi masyarakat terhadap rencana pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun pihak swasta. Resistensi pembangunan merupakan wujud penolakan terhadap rencana pembangunan yang dinilai hanya akan menguntungkan salah satu pihak, sedang pihak lain terutama rakyat kecil akan dirugikan. Sebut saja kasus pembangunan pabrik Semen Gresik di area wilayah Gunung Kendeng yang menuai penolakan oleh warga Rembang dan sekitarnya. Aksi penolakan tidak hanya sebatas aksi demo, melainkan telah memasuki ranah hukum yaitu dengan digugatnya surat keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Rembang mengenai izin pendirian pabrik

semen oleh PT Semen Gresik Indonesia. Fenomena ini tentunya menjadi bukti bahwa resistensi masyarakat terhadap pembangunan acap kali terjadi karena ketidaksesuaian kehendak masyarakat dengan Pemerintah. Selama ini masyarakat menghendaki pembangunan dilakukan secara merata dengan tetap memperhatikan kearifan lokal, sedangkan Pemerintah cenderung memperhatikan sisi ekonomis dari pembangunan tersebut. Misalnya saja dalam pembangunan pabrik industri, tentu Pemerintah akan mempertimbangkan penyerapan tenaga kerja sehingga akan mengurangi masalah pengangguran. Namun, Pemerintah mengabaikan dampak dari pendirian pabrik industri yang dapat mematikan mata pencaharian lain, seperti bercocok tanam akan

gagal karena tanah telah tercemar oleh limbah industri, atau pendirian pabrik akan mempersempit lahan pertanian.

Permasalahan perbedaan pendapat dan tujuan ini memang sulit dihindari. Namun, masalah pokok dalam resistensi pembangunan adalah kebutuhan masyarakat terhadap pekerjaan dan perumahan berbanding lurus dengan pertumbuhan penduduk di Indonesia. Namun hal tersebut berbanding terbalik dengan penyediaan lahan untuk pemenuhan kebutuhan tersebut. Hal ini menimbulkan polemik tersendiri bagi Pemerintah dalam menentukan kebijakan pembangunan. Di satu sisi Pemerintah harus berusaha menyejahterakan rakyat sesuai amanat konstitusi, tetapi di sisi lain sarana yang mendukung tercapainya amanat konstitusi tersebut sangat terbatas. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya perencanaan tataguna lahan untuk memaksimalkan fungsi tanah dalam pembangunan.

### **Konsep Pemanfaatan Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat**

Konsep pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan rakyat berakar dari konsep negara kesejahteraan. Indonesia menganut konsep ini yang dibuktikan dengan adanya sila ke-5 Pancasila yang berbunyi *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia*. Kemudian sila ini dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, “Negara melindungi segenap bangsa dan

seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ...”<sup>1</sup> Konsep pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan rakyat hanya sebagian kecil dari arah kebijakan dan tujuan negara untuk menyejahterakan rakyatnya.

Sebelum dibuat hukum tertulis mengenai pemanfaatan tanah, masyarakat Indonesia telah memiliki hukum tidak tertulis mengenai hal tersebut yang dikenal dengan hak ulayat masyarakat adat. Konsep pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan rakyat erat kaitannya dengan pemenuhan hak ulayat masyarakat hukum adat. Konsepsi hukum tanah adat adalah konsepsi asli Indonesia yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dengan kepentingan individu. Oleh karena konsep ini juga dapat disebut sebagai konsepsi Pancasila.<sup>2</sup> Secara falsafah konsep ini mengamalkan sila ke-5 Pancasila.

Keadilan sosial dalam hubungannya dengan tanah menurut alam pikiran hukum adat, tertanam keyakinan bahwa setiap kelompok masyarakat hukum adat tersedia suatu lingkungan tanah sebagai peninggalan atau pemberian dari suatu kekuatan gaib sebagai pendukung kehidupan kelompok dan para anggotanya sepanjang zaman. Artinya bukan hanya untuk kepentingan suatu generasi, tetapi juga untuk generasi berikutnya dari kelompok masyarakat hukum adat tersebut.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan tanah untuk pembangunan*, (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2011), halaman 78

<sup>2</sup> Padmo wahyono dalam Arie Sukanti, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT RajagrafindoPersada, 2009), halaman 16

<sup>3</sup> Ari Sukanti, *ibid*, hal 16

Dalam konsep ini, tercermin sifat komunalistik dalam pemikiran masyarakat adat. Masyarakat adat memanfaatkan tanah adat untuk kepentingan bersama, artinya masyarakat adat berusaha untuk menyelaraskan dan menyeimbangkan kepentingan individu dengan kepentingan bersama. Konsepsi hukum adat yang bersifat komunalistik religius ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>4</sup> Hal ini tentu merupakan nilai-nilai luhur dan beradab yang sejak dahulu telah tertanam dalam jiwa masyarakat Indonesia. Hal ini pula sebagai bukti bahwa Konsepsi Pancasila telah ada jauh sebelum Indonesia berdiri.

Konsep hukum tanah adat kemudian diangkat menjadi konsep hukum tanah nasional yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang hingga saat ini masih berlaku.

Menurut Prof. Dr. Maria Sumardjono, S.H., M.C.L., M.P.A., dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan, sementara tanah negara dapat dikatakan hampir tidak tersedia lagi, isu tentang eksistensi hak ulayat perlu mendapatkan pemikiran yang proporsional. Paling tidak dapat dikatakan ada dua pandangan atau sikap mengenai isu tersebut,

yakni di satu pihak terdapat kekhawatiran bahwa hak ulayat yang semula tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi, dan di pihak lain ada kekhawatiran bahwa dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah akan semakin mendesak hak ulayat yang keberadaannya dijamin oleh UUPA.<sup>5</sup>

Oleh karena permasalahan tersebut, terdapat perubahan dalam konsep hukum tanah adat yang digunakan sebagai konsep hukum tanah nasional. Konsep ini memiliki sedikit perbedaan dengan konsep hukum tanah adat dalam UUPA, yaitu penggunaan tanah harus memperhatikan kemanfaatan tanah untuk masyarakat luas, dalam hal ini skala nasional, bukan skala kelompok-kelompok masyarakat lagi. Seperti yang kita ketahui, masyarakat hukum adat hidup membentuk kelompok-kelompok sehingga mereka cenderung memikirkan kesejahteraan kelompoknya.

Hal ini dipertegas dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Bunyi pasal tersebut dapat diartikan bahwa pengakuan adanya hak ulayat sepanjang hak tersebut menurut kenyataan memang masih ada. Kepentingan masyarakat hukum adat tetap harus tunduk pada kepentingan hukum

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *ibid*, hal 17

<sup>5</sup> Maria Sumardjono, *ibid*, hal 28

nasional. Hak-hak tradisional tersebut tidak boleh bertentangan dengan hukum nasional Indonesia.

### **Negara dan Konsep Kebijakan Pemanfaatan Tanah**

Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.<sup>6</sup> Negara sebagai kekuasaan tertinggi yang sah memiliki peran utama dalam menentukan arah kebijakan negara dan melaksanakannya. Arah kebijakan tersebut termasuk kebijakan di bidang pembangunan, dalam hal ini menyangkut pertanahan. Kebijakan ini disebut sebagai politik hukum pertanahan.

Boedi Harsono menjelaskan bahwa politik hukum pertanahan merupakan kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penguasaan/pemilikan tanah, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk lebih menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya. Karena itu, politik pertanahan harus dilandasi dengan itikad baik Pemerintah maupun pejabat atau aparatnya untuk mencapai tujuan yang baik pula, baik saat ini

maupun yang akan datang.<sup>7</sup>

Di Indonesia, induk dari kebijakan pertanahan untuk pembangunan adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Pasal tersebut dijelaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang.<sup>8</sup> Kaitannya dengan pembangunan yaitu kata bumi, dapat diartikan sebagai lahan atau tanah yang harus dimanfaatkan secara bijak terutama dalam pembangunan agar dapat menciptakan kemakmuran rakyat.

Pasal tersebut kemudian direalisasikan dengan dibuatnya undang-undang organik yaitu UUPA serta UU mengenai kebijakan pembangunan yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, serta Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Negara diberikan kewenangan untuk mengatur tanah dan unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan,

<sup>6</sup> Boedi Harsono dalam Bernhard Limbong, op.cit., hal 83

<sup>8</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Bandung : CV Prima Grafika, 2013), halaman 20

perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.<sup>9</sup>

Ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.<sup>10</sup> Pasal ini mengandung pembatasan kekuasaan Negara terhadap tanah yaitu sepanjang penguasaan tersebut digunakan untuk kesejahteraan rakyat.

Menurut sifat dan asas sesuai Pasal 2 UUPA, Negara memberikan kewenangan pada pemerintah pusat untuk membentuk hukum dan melaksanakan kebijakan pertanahan. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangannya tersebut kepada pemerintah daerah melalui dekonsentrasi. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus tanah di wilayahnya, tetapi bukan untuk membuat kebijakan pertanahan.

Berdasarkan kerangka kebijakan pertanahan

<sup>9</sup> Boedi Harsono dalam Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *op.cit.*, halaman 24

<sup>10</sup>UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

nasional yang disusun oleh Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, disebutkan bahwa kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:<sup>11</sup>

1. Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, obyek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Kebijakan pertanahan didasarkan pada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Oleh karena itu, merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumberdaya agraria, termasuk tanah.
3. Kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional, dan pelestarian lingkungan.
4. Kebijakan pertanahan merupakan dasar

<sup>11</sup> Boedi Harsono dalam Bernhard Limbong, *op.cit.*, halaman 83

dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan

5. Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan tanah.
6. Kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Pasal 5 ayat (1).

Berdasarkan prinsi-prinsip tersebut maka dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan pemanfaatan tanah untuk pembangunan yaitu negara dalam menjalankan kewenangannya sebagai pengelola tanah negara untuk secara konsisten mengamalkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta melandaskan tujuan pembangunan untuk mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional, dan pelestarian lingkungan. Apabila hal ini dapat terwujud maka Negara telah berhasil melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumberdaya agraria kepada seluruh rakyat Indonesia.

### **Urgensi Perencanaan Tata Guna Lahan**

Tanah merupakan sumber daya fisik

wilayah utama yang sangat penting untuk diperhatikan dalam perencanaan tata guna lahan. Tanah sangat diperlukan manusia baik sebagai tempat mendirikan bangunan tempat tinggal dan bangunan-bangunan lain maupun tempat bercocok tanam guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam pengelolaan tanah untuk kepentingan tersebut, tentunya perlu dilaksanakan secara seimbang antara kebutuhan dan kelestarian lingkungan. Oleh karena itu, perencanaan tata guna lahan perlu dilakukan agar Pemerintah memiliki pedoman dalam pemanfaatan tanah untuk pembangunan.

Perencanaan tata guna lahan didukung oleh adanya evaluasi lahan. Evaluasi lahan merupakan proses penilaian potensi suatu lahan untuk penggunaan-penggunaan tertentu. Hasil evaluasi lahan digambarkan dalam bentuk peta sebagai dasar untuk perencanaan tata guna lahan yang rasional, sehingga tanah dapat digunakan secara optimal dan lestari. Penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan kemampuannya disamping dapat menimbulkan terjadinya kerusakan lahan juga akan meningkatkan masalah kemiskinan dan masalah sosial lain, bahkan dapat menghancurkan suatu kebudayaan yang sebelumnya telah berkembang seperti yang pernah terjadi di Babilonia dan Mesopotamia (Euphrat dan Tigris).<sup>12</sup>

Urgensi perencanaan tata guna lahan dapat dilihat pada pokok-pokok sebagai berikut:<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Suwarno Hardjowigeno, Widiatmaka, *Evaluasi Kesesuaian Lahan dan Perencanaan Tataguna Lahan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hal 2

<sup>13</sup> Ibid, hal 1



1. Jumlah lahan terbatas dan merupakan sumber daya yang hampir tak terbarukan, sedangkan manusia yang memerlukan tanah jumlahnya terus bertambah. Pertumbuhan penduduk mencapai 2,5% per tahun. Semakin banyak penduduk, semakin tinggi pula angka kebutuhan terhadap perumahan. Untuk mengatasi hal ini, Pemerintah harus dapat menyiasati langkah apa yang harus diambil agar kebutuhan perumahan masyarakat terpenuhi. Misalnya, Pemerintah dapat membangun rumah susun.
2. Meningkatnya pembangunan dan taraf hidup masyarakat dapat meningkatkan persaingan penggunaan lahan sehingga sering terjadi konflik penggunaan lahan. Dalam hal ini, Pemerintah dapat menyiasati dengan membuat kebijakan jenis lahan yang seperti apa yang dapat digunakan untuk mendirikan bangunan serta pembangunan tersebut tidak boleh berdampak buruk bagi masyarakat maupun lingkungan.
3. Penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan kemampuannya dapat menyebabkan kerusakan lahan. Pemerintah hendaknya harus lebih ketat dalam melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah. Pemerintah harus berpikir jauh mengenai dampak positif dan negatif sebelum lahan tersebut digunakan untuk kegiatan atau pembangunan tertentu.
4. Konversi lahan pertanian dengan tanah subur termasuk sawah irigasi menjadi lahan non-pertanian seperti wilayah industri, perumahan, dan lain-lain perlu ditata karena sulitnya mencari lahan pengganti yang lebih subur atau minimal sama di luar lahan pertanian yang telah ada.
5. Banyak lahan hutan yang seharusnya digunakan untuk melindungi kelestarian sumber daya air kemudian digarap menjadi lahan pertanian tanpa memperhatikan asas kesesuaian lahan, sehingga dapat merusak tanahnya sendiri maupun lingkungan pada umumnya.
6. Pandangan bahwa tanah semata-mata merupakan faktor produksi cenderung mengabaikan pemeliharaan kelestarian tanah. Padahal, tanah juga mempunyai kemampuan terbatas dalam memberi daya dukung bagi kehidupan manusia.  
  
Perencanaan tata guna lahan harus menjadi perhatian penting bagi Pemerintah serta harus mendapat dukungan dari masyarakat. Dukungan masyarakat dapat berbentuk pemberian informasi terkait hal-hal yang dibutuhkan oleh Pemerintah sebagai bahan pertimbangan dalam pemberian izin penggunaan lahan untuk pembangunan. Dengan adanya keselarasan upaya dari Pemerintah dan masyarakat, Indonesia akan menuju masyarakat yang adil dan sejahtera.



## Daftar Pustaka

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013)

Hardjowigeno, Sarwono, Widiatmaka, *Evaluasi Keseuaian Lahan dan Perencanaan Tataguna Lahan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2011)

Hutagalung, Arie Sukanti, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009)

Limbong, Bernhard, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2011)

# PROFIL PENULIS

---



**Nama** : Tities Asrida  
**Tempat, Tanggal Lahir** : Magelang, 23 November 1994  
**Alamat** : Jalan Perumda Tembalang Baru IV Nomor 49 Tembalang, Semarang  
**Email** : [titiesasrida@gmail.com](mailto:titiesasrida@gmail.com)  
**Motto** : *“Do the best, Get the best, and Be the best.”*

## **Riwayat Pendidikan:**

SDN Gunungpring 3 Muntilan (2001-2004)  
SDN Gunungpring 1 Muntilan (2004-2007)  
SMP Negeri 1 Muntilan (2007-2010)  
SMA Negeri 1 Muntilan (2010-2013)  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (2013-sekarang)

## **Riwayat Organisasi:**

Staf Divisi PSDM (2014-2015)  
PMB PPA BEM FH UNDIP (2015)  
Sekretaris Umum LPM Gema Keadilan (2016)

## **Prestasi:**

Finalist Bali Journalist Week (BJW) 2015