

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Hukum Agraria dan Asas-Asas Hukum Agraria di Indonesia

1. Tinjauan tentang Hukum Agraria

Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian¹.

S.J. Fockema Andrea merumuskan *Agrarische Recht* sebagai keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai usaha dan tanah pertanian, tersebar dalam berbagai bidang hukum (hukum perdata, hukum pemerintahan) yang disajikan sebagai satu kesatuan untuk keperluan studi tertentu. Sementara, J. Valkhoff berpendapat bahwa *Agrarische Recht* bukan semua ketentuan hukum yang berhubungan dengan pertanian, melainkan hanya yang mengatur lembaga-lembaga hukum mengenai penguasaan tanah².

Berdasarkan kedua pendapat pakar hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa hukum agraria adalah hukum yang mengatur tentang tanah baik berkaitan dengan urusan keperdataan maupun pemerintahan (administratif) beserta institusi-institusi yang berwenang atas hal tersebut. Hukum Agraria Keperdataan adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang

¹ Urip Santoso. *Hukum Agraria Kajian Kompherhensif*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 1.

² Samun Ismaya. *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 6.

bersumber pada hak perorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (Objeknya)³.

Hukum Agraria Keperdataan berkaitan dengan pengaturan hukum mengenai tanah yang bersifat khusus (*private*) dimana hukum tersebut hanya mengikat pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengalihan penguasaan hak-hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai melalui jual beli, sewa menyewa, dan sebagainya. Dengan dimilikinya hak untuk menguasai tanah yang dimohon setiap subjek hukum baik perorangan (*persoon*) maupun badan hukum (*recht persoon*) mereka dapat memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan kepentingan dan peruntukannya.

Hukum Agraria Pemerintahan (administratif), adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul.⁴ Hukum Agraria Pemerintahan (administratif) berkaitan dengan pengaturan hukum mengenai tanah yang bersifat umum (*public*) dimana hukum tersebut memberikan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan administrasi tanah antara lain pendaftaran tanah, pengadaan tanah dan pemberian serta pembatalan hak-hak atas tanah. Dengan adanya pengaturan hukum mengenai administrasi tanah dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan urusan-urusan hukum yang berkaitan dengan tanah sehingga dapat terwujud pengaturan hukum tanah yang diharapkan oleh negara dan sesuai dengan cita-cita rakyat Indonesia. Mengenai institusi yang memiliki kewenangan dalam mengurus dan mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan tanah adalah Badan Pertanahan Nasional Indonesia. Hal tersebut tercantum dalam

³ Urip Santoso, *Op.cit.*, 2013, hlm. 7.

⁴ *Loc.cit.*

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan program di bidang pertanahan.
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan.
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
- m. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan.
- p. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.
- r. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan.
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- u. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

2. Asas-Asas Hukum Agraria di Indonesia

Hukum Agraria di Negara Indonesia memiliki suatu dasar pijakan dalam menetapkan dan melaksanakan hukum agraria sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁵ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dalam penjelasan Suardi, S.H., M.H terbagi sebagai berikut :

a. Kenasionalan

Dalam Pasal 1 UUPA dinyatakan antara lain bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional dan karena kemerdekaan Indonesia diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sebagai keseluruhan sehingga bumi, air, dan ruang angkasa tersebut menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya saja.

b. Kekuasaan Negara

Berbeda dengan asas yang dianut pada hukum barat, yaitu antara lain dinyatakan bahwa negara memiliki tanah seperti yang disebutkan dalam pernyataan domein (*Domeinverklaring*), dalam UUPA diatur bahwa negara tidak perlu dan tidak pada tempatnya tanah sebagai pemilik tanah, negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia pada tingkatan tertinggi, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, hanya bertindak sebagai badan penguasa yang menguasai atas bumi, air dan ruang angkasa tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) UUPA.

c. Pengakuan terhadap Hak Ulayat

Dalam Pasal 3 UUPA diadakan ketentuan-ketentuan masyarakat hukum adat yang ada, akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya dengan syarat, bahwa hak ulayat tersebut sepanjang kenyataannya masih ada dan harus sesuai dengan kepentingan

nasional dan negara serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

d. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 UUPA. Dari ketentuan ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

e. Kebangsaan

Dalam ketentuan Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) dinyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat (2) dinyatakan bahwa perpindahan hak milik kepada orang asing dilarang. Namun, kepada orang asing tersebut dapat mempunyai tanah dengan hak pakai (pasal 42). Demikian pula bagi badan-badan hukum hanya untuk badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah yang dapat mempunyai hak milik, sedangkan lainnya dapat mempunyai hak-hak lainnya (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai).

f. Persamaan Hak

Dalam UUPA tidak membedakan antara hak kaum pria dan wanita seperti yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

g. Perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah

Untuk memberikan perlindungan kepada warga negara yang kuat telah diatur beberapa ketentuan antara lain:

- 1) Dalam Pasal 11 ayat (1) diatur mengenai hubungan hukum antara orang/ badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenangnya agar dicegah penguasaan atas penghidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Sedangkan dalam ayat (3) jelas-jelas dinyatakan adanya perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.
- 2) Dalam Pasal 13 dinyatakan bahwa usaha-usaha yang bersifat monopoli dalam lapangan agraria hanya dapat dilakukan oleh pemerintah dan berdasarkan undang-undang.

h. Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri agar tujuan tersebut dapat tercapai, maka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 jo. Pasal 17 ditentukan batas minimum dan maksimum pemilikan/ penguasaan tanah pertanian, dalam pelaksanaan dijabarkan kembali dengan UU Nomor 56 Tahun 1960.

i. Perencanaan

Untuk mencapai tujuan bangsa dan negara tersebut di atas seperti diatur dalam Pasal 14 diperlukan adanya rencana (*planning*) mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Dengan adanya rencana tersebut, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.⁶

⁶ Suardi, *Hukum Agraria*, Jakarta, 2005, hlm. 9-12.

B. Tinjauan Tentang Tata Ruang

1. Pengertian Tata Ruang

Yang dimaksud dengan ruang menurut Pasal 1 angka (1) adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidup⁷. Pada ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ada tambahan kata-kata yang tidak terdapat pada pengertian ruang sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yakni “termasuk ruang di dalam bumi”.

Selanjutnya dalam penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa ruang yang diatur dalam undang-undang ini adalah ruang dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi yang meliputi hak berdaulat di wilayah teritorial maupun kewenangan hukum diluar wilayah teritorial maupun kewenangan hukum di luar wilayah teritorial sesuai dengan ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1982 tentang Hukum laut. Dengan demikian, ruang wilayah negara Indonesia merupakan aset besar bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan secara terkoordinasi, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian kemampuan lingkungan untuk menopang pembangunan nasional demi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Dengan kata lain kawasan penataan ruang wilayah negara

⁷ juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Nuansa, Bandung 2008, hal 169

Indonesia adalah kawasan Nusantara. Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur, dan dalam kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan karena itu menjadi sasaran dari tata ruang adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya⁸

Menurut D.A. Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak. Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian, ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.⁹

Selanjutnya dalam keputusan menteri pemukiman dan prasarana wilayah No. 327/KPTS/2002 Tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah

“wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang,

⁸ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1996), hal 8.

⁹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm. 23

menejelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang.” Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarki berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung, dan lain-lain.

Membahas mengenai tata ruang tidak lepas dari adanya rencana terhadap tata ruang tersebut. Adapun yang dimaksud dengan rencana tata ruang adalah rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang dikemudian hari. Dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/2002 Tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang Tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan rencana tata ruang adalah hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang.

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyerasikan berbagai kegiatan sektor pembangunan, sehingga dalam memanfaatkan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan diadakan adanya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;

- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.¹⁰

2. Konsep Dasar Hukum Tata Ruang

Konsep dasar hukum penataan tata ruang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea 4 yang berbunyi:

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

Selanjutnya pasal 33 ayat 3 UUD 1945 amandemen ke empat berbunyi, “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki.

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat

¹⁰ Ibid., hlm. 26

melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah. Apabila kita cermati dengan seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh negara, yang kesemuanya itu memiliki nilai ekonomis maka dalam memanfaatkannya pun harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan terhadap lingkungan hidup.¹¹

Apabila kita cermati secara seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh Negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan dalam lingkungan hidup. Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan Negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban Negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Sejalan dengan fungsi tersebut, maka pembentuk Undang-Undang mengenai penataan ruang. Untuk lebih mengoptimisasikan konsep penataan ruang, maka peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang.

Peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang (kota) modern di Indonesia telah

¹¹ Ibid., hlm. 28

diperhatikan ketika kota Jayakarta (kemudian menjadi Batavia) dikuasai oleh Belanda pada awal abad ke-7, tetapi peraturan tersebut baru dikembangkan secara insentif pada awal abad ke-20. Peraturan pertama yang dapat dicatat disini adalah De Statuen Van 1642 yang dikeluarkan oleh VOC khusus untuk Kota Batavia. Peraturan ini tidak hanya membangun pengaturan jalan, jembatan dan bangunan lainnya, tetapi juga merumuskan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kota. Pembangunan peraturan kota mulai diperhatikan lagi setelah Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan Undang-Undang Desentralisasi pada tahun 1903 yang mengatur pembentukan pemerintah kota dan daerah. Dimana undang-undang ini memberikan hak kepada kota-kota untuk mempunyai pemerintahan, administrasi dan keuangan kota sendiri. Tugas pemerintahan kota diantaranya adalah pembangunan dan pemeliharaan jalan dan saluran air, pemeriksaan bangunan dan perumahan, perbaikan perumahan dan perluasan kota. Berdasarkan undang-undang ini dibentuklah pemerintahan otonom yang disebut Gemeente, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Tak lama kemudian, pada tahun 1905 diterbitkan Localen-Raden Ordonantie, Stb 1905/191 Tahun 1905 yang antara lain berisi pemberian wewenang pada pemerintahan kota untuk menentukan prasyarat persoalan pembangunan kota. Karena mengalami beberapa persoalan mengenai pembentukan kota, pada akhirnya pemerintah Hindia Belanda menyadari perlunya perencanaan kota yang menyeluruh. Hal inilah yang memicu dimulainya pengembangan perencanaan kota di Indonesia, meskipun pada saat itu belum ada peraturan pemerintah yang seragam.¹²

C. Tinjauan Tentang Tata Guna Tanah dan Konsolidasi Tanah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Tata Guna Tanah

¹² <http://trindonesia.blogspot.co.id/p/konsep-dasar-hukum-tata-ruang.html>

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dijelaskan bahwa penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Oleh sebab itu pemerintah selalu berupaya mengatur dan membuat rencana umum mengenai persediaan peruntukkan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya demi tercapainya kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Sekarang yang dituntut adalah kesadaran dari masyarakat itu sendiri, terutama partisipasinya kepada negara demi kelangsungan pembangunan nasional terutama yang menyangkut masalah tanah.¹³

Tata guna tanah sebagai suatu keadaan mengenai penggunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.¹⁴ Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya. Kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi

¹³ Mudjiono, Politik dan Hukum Agraria, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal 25.

¹⁴ Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa Pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.¹⁵ Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Partisipasi warga menurut Theodorson dalam Mardikanto adalah “mengemukakan bahwa dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditujukan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri”.

Partisipasi warga menurut Sj Sumarto adalah “proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka”.

Dalam konteks penataan ruang, maka peran serta masyarakat dapat didefinisikan sebagai proses keterlibatan masyarakat yang memungkinkan mereka dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan penataan ruang yang meliputi keseluruhan proses sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 1 yaitu: pengaturan penataan ruang (ayat 9), pembinaan penataan ruang (ayat 10), pelaksanaan penataan ruang (ayat 11), dan pengawasan penataan ruang (ayat 12).¹⁶

¹⁵Arianto sam, *Pengertian tata ruang Kota*, Selasa 10 juni 2008
<http://www.ariamto.sam@gmail.com>, (01.15WIB).

¹⁶ Drs.Sjofar Bakar, *Menulis Referensi dari Internet*, Edisi Mei-Juni 2009
<http://www.buletin online.com>, Kamis 16 Mei (21.30).

Dalam pembentukan perencanaan pembangunan khususnya mengenai masalah tata ruang Kota yakni para pedagang kakilima perlu adanya sinergi antara Pemerintah dengan para pedagang, hal ini dapat timbul setelah adanya sosialisasi yang masih dan sering diadakannya diskusi antara Pemerintah dengan para pedagang kakilima sehingga menemukan suatu titik temu yang saling menguntungkan bagi kedua pihak. Budaya melibatkan partisipasi masyarakat inilah yang diharapkan selalu dilakukan sehingga nantinya tidak ada pihak yang dirugikan dengan munculnya suatu permasalahan yang ada. Dengan adanya hal ini dapat terjadi keseimbangan antara pihak Pemerintah sebagai penentu pembangunan dan masyarakat sebagai bagian yang terdapat dalam pembangunan tersebut.

Bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat penerima program pembangunan, menurut Cohen dalam Syamsi terdiri dari partisipasi dalam pengambilan keputusan (*decision making*), implementasi, pemanfaatan (*benefit*) dan evaluasi program pembangunan. Keempat macam partisipasi tersebut merupakan suatu siklus yang dimulai dari decision making, implementasi, benefit dan evaluasi, kemudian merupakan umpan-balik bagi decision making yang akan datang. Namun dapat pula dari decision making langsung ke benefits atau pada evaluasi, begitu pula mengenai umpan baliknya. Disamping keempat bentuk partisipasi tersebut dari Cohen tersebut, Conyers perlu menambahkan satu lagi, yaitu masyarakat sebagai penerima program perlu dilibatkan dalam identifikasi masalah pembangunan dan dalam proses perencanaan program pembangunan.¹⁷

Sementara dalam Pembagiannya bentuk atau tahap partisipasi menjadi 6 bentuk/tahapan, yaitu:

- a. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (contact change) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial;

¹⁷ Joevsafjra blog, *Definisi dan Bentuk Partisipasi*,
<http://www.joevsafjra.blog>, senin 20 Juli 2009(12.30).

- b. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya;
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan;
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan;
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.¹⁸

Uraian dari masing-masing tahapan partisipasi adalah sebagai berikut :

- a. Tahap partisipasi dalam pengambilan keputusan

Pada umumnya, setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumber daya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini lebih mencerminkan sifat kebutuhan kelompok-kelompok elit yang berkuasa dan kurang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui dibukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di wilayah setempat atau di tingkat lokal.¹⁹

- b. Tahap Partisipasi Dalam Perencanaan Kegiatan

Untuk membedakan ada tingkatan partisipasi yaitu : partisipasi dalam tahap perencanaan, partisipasi dalam tahap pelaksanaan, partisipasi dalam tahap pemanfaatan. Partisipasi dalam tahap perencanaan merupakan tahapan yang paling tinggi tingkatannya diukur dari derajat keterlibatannya. Dalam tahap perencanaan, orang sekaligus diajak turut membuat keputusan yang mencakup merumusan tujuan, maksud dan target. Salah satu metodologi

¹⁸ Ibid., hlm. 15.

¹⁹Ibid., hlm. 15.

perencanaan pembangunan yang baru adalah mengakui adanya kemampuan yang berbeda dari setiap kelompok masyarakat dalam mengontrol dan ketergantungan mereka terhadap sumber-sumber yang dapat diraih di dalam sistem lingkungannya. Pengetahuan para perencana teknis yang berasal dari atas umumnya amat mendalam. Oleh karena keadaan ini, peranan masyarakat sendirilah akhirnya yang mau membuat pilihan akhir sebab mereka yang akan menanggung kehidupan mereka. Oleh sebab itu, sistem perencanaan harus didesain sesuai dengan respon masyarakat, bukan hanya karena keterlibatan mereka yang begitu esensial dalam meraih komitmen, tetapi karena masyarakatlah yang mempunyai informasi yang relevan yang tidak dapat dijangkau perencanaan teknis atasan.

c. Tahap Partisipasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan, seringkali diartikan sebagai partisipasi masyarakat banyak (yang umumnya lebih miskin) untuk secara sukarela menyumbangkan tenaganya di dalam kegiatan pembangunan. Di lain pihak, lapisan yang ada di atasnya (yang umumnya terdiri atas orang kaya) yang lebih banyak memperoleh manfaat dari hasil pembangunan, tidak dituntut sumbangannya secara proposional. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan harus diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk korbanan lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.²⁰

d. Tahap Partisipasi Dalam Pemantauan dan Evaluasi Kegiatan

²⁰ Ibid., hlm. 15.

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dan proyek pembangunan sangat diperlukan. Bukan saja agar tujuannya dapat dicapai seperti yang diharapkan, tetapi juga diperlukan untuk memperoleh umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang bersangkutan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

e. Tahap Partisipasi Dalam Pemanfaatan Hasil Kegiatan

Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan, merupakan unsur terpenting yang sering terlupakan. Sebab tujuan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Di samping itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

2. Penataan Ruang dan Tata Guna Tanah

Pasal 16 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. Rencana umum peruntukan tanah harus sepenuhnya didasarkan kepada kondisi obyektif fisik tanah dan keadaan lingkungan, oleh karena itu rencana peruntukan tanah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota seharusnya memiliki kesamaan. Rencana umum persediaan tanah adalah suatu usaha pemenuhan kebutuhan tanah untuk berbagai pembangunan, yang dikaitkan dengan rencana umum peruntukan tanah. Persediaan tanah untuk pembangunan yang baik adalah persediaan tanah yang didasarkan pada kondisi obyektif

fisik tanah. Rencana umum penggunaan tanah adalah pemenuhan tanah untuk rencana pembangunan atau program-program yang sudah ada. UUPA menghendaki adanya penataan penggunaan tanah maka dalam pelaksanaannya dapat menetapkan kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap orang dalam menggunakan tanah.²¹

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka dapat dirumuskan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pengadaan tanah dalam konteks ini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

3. Tinjauan Tentang Konsolidasi Tanah

Konsolidasi tanah menurut Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan pasal 1 ayat (1) Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 1991 adalah :

“Kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.”

Sementara itu, menurut Johara T. Jayadinata berpendapat bahwa konsolidasi tanah adalah :

Merupakan salah satu model pembangunan di bidang pertanahan , yang mencakup wilayah perkotaan dan wilayah pertanisan dan bertujuan mengoptimalkan penggunaan tanah dalam hubungannya dengan pemanfaatan , peningkatanproduktifitas , dan konservasi bagi kelestarian lingkungan .²²

²¹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, Op.Cit., hlm. 42

²² Ibid.,hlm. 47

Di berbagai Negara , istilah konsolidasi tanah memiliki perbedaan namun memberikan esensi pengertian yang sama . Di Jepang disebut *kukaku seiri* atau *land readjustment* , di Australia disebut *land pooling* , di Taiwan disebut *land reploting* . Sedangkan di Indonesia disebut dengan konsolidasi tanah atau *land consolidation* yang disebut dengan KT/LC .

Pengertian konsolidasi tanah, atau disebut *land consolidation* , atau dengan istilah lain disebut dengan *land assembly and readjustment*, merupakan teknik yang di gunakan untuk menata kembali pengusaha pemilikan dan penggunaan tanah. Berdasarkan letak administrasi obyek konsolidasi dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu :

1. Konsolidasi tanah perkotaan atau *land consolidation*
2. Konsolidasi tanah pedesaan atau *rural land consolidation*.

Konsolidasi tanah (KT) atau *urban land consolidation* merupakan suatu instrumen atau cara pembangunan di wilayah perkotaan dan pedesaan yang secara komprehensif sekaligus menata kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha penggunaan tanah untuk pembangunan sehingga akan dapat meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat atau pemilik .

H. Idham mengidentifikasi beberapa elemen substansial dari konsolidasi tanah , yaitu :

1. Konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan
2. Konsolidasi tanah berisikan penataan kembali penguasaan penggunaan dan pengadaan tanah
3. Konsolidasi tanah bertujuan untuk kepentingan pembangunan , meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam
4. Konsolidasi tanah harus dilakukan dan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.²³

²³ Ibid., hlm.

Dari beberapa uraian mengenai pengertian–pengertian yang telah diutarakan di atas , penulis ingin membatasi dan memberikan pengertian konsolidasi tanah , yakni : sebagai suatu konsep penyelesaian masalah pertanahan dengan cara melakukan penataan kembali penguasaan , pemilikan , dan penggunaan tanah dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat , guna tercapainya tertib pertanahan. Berdasarkan pasal 2 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, tujuan dari konsolidasi tanah adalah : “ untuk pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efesiensi dan produktivitas penggunaan tanah ”.

Sedangkan H. Idham mengindetifikasikan dari tujuan konsolidasi tanah adalah: ”Untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas lingkungan, dan pemeliharaan sumber daya alam”. Dalam kaitannya dengan tanah perkotaan, konsolidasi tanah perkotaan di tujukan untuk :

1. Memenuhi kebutuhan akan adanya lingkungan pemukiman yang teratur .
2. Mempercepat laju pembangunan pemukiman .
3. Meningkatkan efesiensi pemanfaatant tanah secara optimal .
4. Menghemat pengeluaran dana dari pemerintah untuk biaya pembangunan lingkungan pemukiman yang di tata , seperti :
 - a. Biaya ganti rugi
 - b. Biaya pembangunan prasarana
 - c. Biaya oprasional
5. Mengobati penyakit – penyakit dari model pembangunan wilayah pemukiman secara konvensional

6. Mengusahakan dan meningkatkan adanya pemerataan , penikmatan, dan keuntungan, agar keuntungan sebagai akibat pembangunan wilayah pemukiman dinikmati langsung oleh pemilik tanah(rakyatbanyak) .

Sasaran yang ingin dicapai dari penyelenggaraan konsolidasi tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur. penguasaan dan penggunaan tanah secara alamiah pada umumnya tidak atau belum teratur. Sasaran konsolidasi tanah meliputi kegiatan tanah di wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan, untuk wilayah perkotaan sasarannya adalah :

1. Wilayah pemukiman kumuh.
2. Wilayah pemukiman yang tumbuh pesat secara alami .
3. Wilayah pemukiman yang mulai tumbuh .
4. Wilayah yang direncanakan menjadi pemukiman baru .
5. Wilayah yang relative kosong di bagian pinggiran kota yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah pemukiman .

Sedangkan sasaran konsolidasi tanah untuk wilayah pedesaan adalah :

1. Wilayah yang potensial dapat memperoleh pengairan tetapi belum tersedia jaringan irigasi.
2. Wilayah yang jaringan irigasinya telah tersedia tetapi pemanfaatannya belum tercapai .
3. Wilayah yang berpengiriannya cukup baik namun masih perlu ditunjang jalan yang memadai .

Konsolidasi tanah berfungsi untuk :

1. Membantu pemda dalam rangka pembangunan daerah sesuai RTRW

2. Mengatur penguasaan atas tanah , baik bentuk , letak , serta ukuran bidang – bidang tanah .
3. Menyesuaikan penggunaan tanah dengan RTRW .
4. Menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan pada umumnya (prasarana jalandan fasilitas umum)
5. Peningkatan kualitas lingkungan hidup dan konservasi sumber daya alam .

Ada beberapa manfaat yang di peroleh dari pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan yaitu :

1. Meningkatkan pembangunan kota untuk memenuhi kebutuhan pertambahan penduduk yang cepat.
2. Menyediakan pertanahan bagi pembangunan untuk memecahkan problema pemukiman .
3. Menata pendaftaran dan memperbaiki problema yang berkaitan dengan kadaster .
4. Membatasi garis batas yang baru dan jelas bagi penguasaan tanah maksimum .
5. Melengkapi fasilitas umum perkotaan dan meningkatkan sistem saluran limbah serta sanitasi lingkungan .
6. Meningkatkan penggunaan tanah dan kededekan hukum para pemilik tanah .
7. Memecahkan masalah penghuni liar dan memperindah lingkungan perkotaan .
8. Mengembangkan areal pemukiman masyarakatan dan industri untuk kepentingan perkotaan .
9. Menghemat dana pemerintah untuk pembangunan .
10. Menghidari kesulitan dana ganti – rugi dalam memperoleh tanah untuk fasilitas umum .
11. Meningkatkan kemakmuran kota dengan sumber pajak .

12. Menimbulkan kepastian hukum atas pemilikan tanah karena setiap peserta konsolidasi seluruhnya mendapatkan tanda bukti atas tanah (sertifikat).²⁴

Subjek konsolidasi tanah adalah dari, oleh dan untuk masyarakat pemilik tanah dan/atau penggarap tanah . Dari pengertian ini berarti yang menjadi subyek konsolidasi tanah adalah seseorang atau beberapa orang yang memiliki tanah dan/atau yang menggarap tanah Negara , setiap orang yang menjadi subyek dari konsolidasi tanah disebut dengan peserta konsolidasi. Sedangkan Obyek Konsolidasi Tanah Berdasarkan pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1991 , adalah : Tanah negate non – pertanian dan/atau tanah hak , wilayah perkotaan atau pedesaan yang di tegaskan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk di konsolidasikan .

D. Tinjauan Tentang Perumahan dan Permukiman

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu

²⁴ Ibid., hlm 51

pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.²⁵

Masyarakat manusia mulai membangun rumah setelah meninggalkan cara hidup berburu dan mengumpulkan makanan. Dalam tradisi masyarakat tradisional, rumah, lebih dari sekedar tempat bernaung dari cuaca dan segala hal yang dianggap musuh, sarat dengan makna-makna sebagai hasil pengejawantahan budaya, tradisi dan nilai-nilai yang dianut. Rumah dianggap sebagai mikrokosmos, yang merupakan bagian dari makrokosmos di luarnya serta lingkungan alam secara luas. Ini berarti bahwa manusia, konstruksi rumah, bahan bangunan serta lingkungannya seperti gunung, batu alam, pohon atau tumbuhan lainnya dapat disamakan sebagai makhluk hidup, bukan benda mati. Dalam banyak istilah rumah lebih digambarkan sebagai sesuatu yang bersifat fisik (house, dwelling, shelter) atau bangunan untuk tempat tinggal/ bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya). Jika ditinjau secara lebih dalam rumah tidak sekedar bangunan melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga di mana manusia saling mencintai dan berbagi dengan orang-orang terdekatnya.²⁶

Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis,

²⁵ Eko Budiharjo, *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm.4

²⁶ Aminudin, *Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*, Kanisius, Semarang, 2007. hlm.12

karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya.

Beberapa konsep tentang rumah:

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya.
2. Rumah sebagai wadah keakraban ; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman;
3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin
4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari
6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial
7. Rumah sebagai Struktur Fisik.²⁷

Pada masyarakat modern, perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu. Masalah perumahan di Indonesia berakar dari pergeseran konsentrasi penduduk dari desa ke kota. Pertumbuhan penduduk kota di Indonesia yang cukup tinggi, sekitar 4 % pertahun, lebih tinggi dari

²⁷ Hendrawan, Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.hlm.54

pertumbuhan nasional, dan cenderung akan terus meningkat. Hal ini menunjukkan kecenderungan yang tinggi tumbuhnya kota-kota di Indonesia. Sayangnya, terjadi keadaan yang tidak sesuai antara tingkat kemampuan dengan kebutuhan sumber daya manusia untuk lapangan kerja yang ada di perkotaan, mengakibatkan timbulnya kelas sosial yang tingkat ekonominya sangat rendah. Hal ini berakibat terhadap tingkat pemenuhan kebutuhan dasar kaum papa itu yang dapat dikatakan sangat minim. Rumah dan tempat hunian mereka tidak lebih merupakan tempat untuk tetap survive di tengah kehidupan kota. Kualitas permukiman mereka dianggap rendah dan tidak memenuhi standar hidup yang layak.²⁸

Berbagai program pengadaan perumahan telah dilakukan Pemerintah dan swasta (real estat). Tetapi apa yang dilakukan belum mencukupi, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi jumlah ternyata Pemerintah dan swasta hanya mampu menyediakan lebih kurang 10 % saja dari kebutuhan rumah, sementara sisanya dibangun sendiri oleh masyarakat. Dari segi kualitas, banyak pihak yang berpendapat bahwa program yang ada belum menyentuh secara holistik dimensi sosial masyarakat, sehingga masih perlu diupayakan perbaikan-perbaikan.²⁹

Menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan

²⁸ Widyaningsih, Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan, Tarsito. Bandung. 2006.hlm.14

²⁹ Ibid., hlm. 15

maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Rumah tidak dapat dipandang secara sendiri-sendiri, karena ia terkait dan harus peduli dengan lingkungan sosialnya, maka perumahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial lingkungannya. Perencanaan perumahan harus dipandang sebagai unit yang menjadi satu kesatuan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga harus terdapat ruang-ruang sosial (ruang bersama) untuk masyarakat berinteraksi satu sama lain. Unit-unit rumah adalah pengorganisasian kebutuhan akan privasi dan kebutuhan untuk berinteraksi sosial.³⁰

Perencanaan perumahan harus menggunakan pendekatan ekologi, rumah dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem. Keseluruhan bagian rumah, mulai dari proses pembuatan, pemakaian, sampai pembongkarannya akan sangat berpengaruh terhadap keseimbangan alam. Menurunnya kualitas lingkungan, meningkatnya suhu global; meningkatnya pencemaran air, udara dan tanah; berkurangnya keanekaragaman hayati; berkurangnya cadangan energi dari minyak dan gas yang sebagian besar diakibatkan oleh pembangunan yang tidak terkendali, adalah masalah yang harus dipecahkan dengan pendekatan teknologi yang ramah lingkungan. Berdasarkan kenyataan ini maka perumahan adalah rumah yang seluruh prosesnya-pembangunan, pemakaian dan pembongkaran-berusaha untuk tidak mengganggu keseimbangan alam, bahkan jika mungkin memperbaiki kualitas lingkungan.³¹

³⁰ Zulfie Syarief, Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, USU Press, Medan. 2000.hlm. 6.

³¹ Ibid., hlm. 7.

