

**ENCLAVING ATAS TANAH HAK GUNA USAHA SEBAGAI SUMBER TANAH  
UNTUK PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MBR  
DIKAITKAN DENGAN PENATAAN RUANG**

**ENCLAVING ON CULTIVATION RIGHTS TITLE AS A LAND SOURCE  
FOR LOW-INCOME PEOPLE HOUSING DEVELOPMENT  
IN RELATION TO SPATIAL PLANNING**

**Mas Guntur Wiraprana dan  
Martin Roestamy**

Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana  
Universitas Djuanda Bogor  
Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35, Bogor 16720.  
Korespondensi : Mas Guntur W, Tel. 081382026433  
e-mail : [masgunturwiraprana@gmail.com](mailto:masgunturwiraprana@gmail.com)

**Jurnal  
Living Law,  
Vol. 11, No.  
1,  
2019  
hlm. 34-49**

**Abstract** : *The purpose of this research is: 1) To know and analyze about enclaving on the cultivation rights title as a land source for low-income people housing development, 2) To know and analyze the role of the regional government in spatial planning organizing on cultivation rights title of the enclave of the land as a land source for low-income people housing development. This research use normative legal research method with qualitative approach. The results of this research is: 1) enclaving on the prolongation or renewal of the cultivation rights title can be used as a land source for the housing development for low-income people, with a terms that its still concerned with the suitability and design on the spatial planning in that area, 2) regional governments as the representatives of the state in the regions authorized in planning, utilizing and controlling spatial in their regions, especially on the regional spatial planning policies, granting licenses, and giving punishment to anyone who violating the regional regulations. enclaving on the cultivation rights title as a land source for low-income people housing development must suitable with the spatial allocation that allows housing / flats to be built.*

*Keywords* : *Enclaving, Cultivation Rights Title, Spatial Planning.*

**Abstrak** : Tujuan penelitian ini yaitu: 1) Untuk mengetahui dan menganalisis enclaving atas tanah Hak Guna Usaha sebagai sumber tanah untuk pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, 2) Untuk mengetahui dan menganalisis peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang atas tanah enclave Hak Guna Usaha sebagai sumber tanah untuk pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitian ini yaitu: 1) Enclaving terhadap tanah Hak Guna Usaha yang dimohonkan perpanjangannya maupun melalui permohonan pembaruan hak dapat dimanfaatkan sebagai sumber tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dengan catatan tetap memperhatikan kesesuaian dengan peruntukan dan perencanaan ruang di daerah tersebut, 2) Pemerintah Kabupaten/Kota berperan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang di wilayahnya, khususnya dalam penyusunan kebijakan penataan ruang daerah, pemberian perizinan, serta pemberian sanksi bagi pelanggar. Enclaving tanah HGU untuk kepentingan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah harus sesuai dengan peruntukan ruang yang memungkinkan untuk dibangun perumahan/rumah susun.

**Kata Kunci** : Enclaving, Hak Guna Usaha, Penataan Ruang.

## PENDAHULUAN

Makin tingginya tingkat perekonomian dan pertumbuhan penduduk di suatu daerah berbanding lurus dengan meningkatnya penggunaan lahan untuk kepentingan pembangunan, termasuk kepentingan pembangunan pusat industri, pusat perdagangan barang/jasa, pembangunan infrastruktur, serta pembangunan perumahan. Oleh karena itu, dalam suatu perencanaan pembangunan di suatu daerah diperlukan perencanaan ruang yang baik agar pemanfaatan lahan dapat digunakan secara serasi, selaras dan seimbang.

Penyediaan perumahan dan permukiman tidak dapat terlepas dari peran pemerintah daerah, khususnya perumahan dan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Sebagai penyelenggara negara pemerintah daerah perlu memberikan dukungan dalam bentuk program-program penyediaan perumahan bagi MBR, regulasi yang mendukung khususnya dalam bidang perizinan dan penataan ruang, serta penyediaan sarana dan prasarana.

Salah satu amanat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) adalah terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat melalui penyediaan akses air minum sebesar 100%, terwujudnya kota tanpa pemukiman kumuh, serta pemenuhan sanitasi layak, pada tahun 2020. Selain itu, pengembangan permukiman tidak sekedar sebagai pendukung sarana kebutuhan kehidupan, tetapi merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya, menampakkan jati diri, memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan karena memiliki *multiplier effect* terhadap pertumbuhan ekonomi dan wilayah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta penciptaan lapangan kerja.

Penyediaan perumahan dan permukiman tidak dapat terlepas dari

peran pemerintah daerah, khususnya perumahan dan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Sebagai penyelenggara negara pemerintah daerah perlu memberikan dukungan dalam bentuk program-program penyediaan perumahan bagi MBR, regulasi yang mendukung khususnya dalam bidang perizinan dan penataan ruang, serta penyediaan sarana dan prasarana.

Dalam rangka mendukung pembangunan perumahan MBR di daerah, pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 648/1062/SJ tanggal 27 Februari 2017 tentang Percepatan Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Daerah, Surat Edaran tersebut menindaklanjuti PP Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah serta Paket Kebijakan Ekonomi XII tentang penyederhanaan perizinan yang pada intinya memintah kepada seluruh Gubernur, Bupati dan Walikota melakukan langkah-langkah yang terkait dengan penyederhanaan perizinan, termasuk didalamnya beberapa perizinan yang dihilangkan, penggabungan perizinan dan percepatan waktu poses perizinan.

Selain permasalahan perizinan, masalah utama dalam pembangunan perumahan bagi MBR adalah pembiayaan perumahan serta ketersediaan lahan. Pembangunan perumahan tidak selalu diikuti dengan kemampuan masyarakat untuk memperolehnya, keterbatasan kemampuan masyarakat itulah yang membuat peran pemerintah sangat diperlukan untuk mencari alternatif penyelesaian permasalahan tersebut. Pembiayaan perumahan akan lebih rendah apabila pemerintah sesuai kewenangannya dapat menyediakan lahannya, hal tersebut dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak swasta, pemanfaatan aset tanah pemerintah atau pemerintah daerah, serta dengan mengeluarkan (*enclaving*) tanah Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut HGU) yang penggunaan, pemanfaatan,

pemilikan dan penguasaan tanahnya sudah tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, luas lahan perkebunan besar di Indonesia pada tahun 2015 sebesar 7.621.900 Ha<sup>1</sup>, dari jumlah tersebut tidak semua lahan tertanami, banyak lahan-lahan yang penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanahnya sudah tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya misalnya dikuasai masyarakat sebagai bangunan rumah tinggal, fasilitas sosial serta fasilitas umum, tanahnya tidak ditanami, ataupun tanahnya diterlantarkan oleh pemegang hak. Lahan-lahan tersebut dapat dijadikan sebagai sumber penyediaan tanah bagi pembangunan perumahan MBR dengan terlebih dahulu mengeluarkan (*enclaving*) tanah tersebut dari Hak Guna Usaha yang dimiliki pemegang hak.

Setelah melihat uraian latar belakang masalah tersebut diatas maka penulis dalam penelitian ini mengambil judul tentang: **“ENCLAVING ATAS TANAH HAK GUNA USAHA SEBAGAI SUMBER TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MBR DIKAITKAN DENGAN PENATAAN RUANG”**.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana *enclaving* atas tanah Hak Guna Usaha sebagai sumber tanah untuk pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah?
2. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang atas tanah *enclave* Hak Guna Usaha sebagai sumber tanah untuk pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu hukum

dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma. Tahap penelitian yuridis normatif, menggunakan studi kepustakaan, doktrin serta mencakup Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelaahan data terhadap literatur tertulis yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal, hasil penelitian, dan lain-lain.

Pengumpulan data dilakukan secara kualitatif, dengan menggunakan literatur tertulis, namun tidak menutup kemungkinan untuk mempergunakan pengelolaan data secara kuantitatif sebagai data penunjang.

Dalam penelitian ini, penulis menganalisis data secara kualitatif yaitu dengan penguraian deskriptif analisis dan preskriptif, selain itu ada penggunaan data dan analisis kuantitatif yang digunakan hanya sebagai pendukung dari analisis kualitatif.

Lokasi yang dijadikan tempat penelitian adalah di Kabupaten Bogor.

## PEMBAHASAN

Pasal 2 ayat (1) UUPA mengatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 Maka bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di Negara Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pengertian “penguasaan” dapat diartikan dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis ialah penguasaan yang dilandasai hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau pihak mengambil

<sup>1</sup> Luas Tanaman Perkebunan Besar Menurut Jenis Tanaman, <https://www.bps.go.id>, diakses 11 Desember 2017.

manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada lain..<sup>2</sup>

Hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Agar pembangunan di Indonesia dapat terlaksana dengan baik dan seimbang

maka pemerintah sebagai pemegang kekuasaan harus berjalan dalam koridor hukum. Hukum sebagai kaidah sosial harus dijadikan ujung tombak pembangunan agar cita-cita masyarakat adil, makmur dan sejahtera dapat terwujud.

Makin berkurangnya lahan untuk pembangunan perumahan di wilayah perkotaan berdampak pada tingginya harga tanah, hal itu tentu saja memberikan dampak terhadap menurunnya daya beli masyarakat terhadap perumahan di Indonesia. Disinilah peran pemerintah diperlukan, khususnya dalam pemberian perizinan, solusi pembiayaan perumahan, serta penyediaan lahan bagi pembangunan perumahan MBR dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu faktor yang penting dalam pembangunan perumahan adalah penataan ruang, 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; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Pemerintah sebagai pembuat regulasi mempunyai kewenangan dalam mengatur tentang penataan ruang agar pembangunan dapat terwujud dengan tetap memperhatikan keharmonisan, keterpaduan dan perlindungan terhadap dampak dari pemanfaatan ruang.

Dalam pembagian urusan pemerintah bidang perumahan dan kawasan permukiman, penyediaan rumah bagi MBR serta pengembangan sistem pembiayaan perumahan bagi MBR merupakan kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat tersebut tentu saja perlu didukung oleh pemerintah daerah khususnya di bidang penataan ruang dan perizinan agar penyediaan perumahan bagi MBR dapat tercapai.

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dari defenisi atau pengertian yang diberikan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan HGU yaitu hak yang diberikan oleh negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia.<sup>3</sup>

Subyek HGU adalah:

- 1) Warga negara Indonesia.

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm. 73.

<sup>3</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak- Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, Hlm. 150.

2) Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Perolehan tanah HGU dapat berasal dari:

- a) Tanah Negara;
- b) Tanah Hak;
- c) Tanah Ulayat;
- d) Kawasan Hutan Negara; dan
- e) Hak Pengelolaan Transmigrasi.

Tahapan Pemberian HGU adalah sebagai berikut:

- a. pengukuran bidang tanah;
- b. permohonan hak;
- c. pemeriksaan tanah;
- d. penetapan hak; dan
- e. pendaftaran hak.

Beberapa faktor-faktor yang menyebabkan hapusnya HGU yang mengakibatkan tanahnya kembali menjadi tanah Negara adalah:

- a. Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian dan perpanjangan.
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian hak, dan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.
- d. Hak Guna Usahanya dicabut.
- e. Tanahnya musnah.
- f. Pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat sebagai pemegang HGU.

Apabila HGU tidak diperpanjang dan diperbaharui serta hapus, bekas pemegang HGU wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas bekas HGU

kepada Negara dalam batas waktu yang ditetapkan.

Kata *enclave* berasal dari bahasa latin yaitu *inclavatus* yang artinya terkurung/terkunci, sedangkan dalam bahasa Inggris *enclave* adalah "A tract of land or a territory inclosed within another territory of which it is independent". Dalam KBBI Daring sendiri pengertian enklave adalah daerah (wilayah) budaya yang terdapat di dalam wilayah budaya lain. Dengan kata lain *enclave* adalah suatu daerah bebas yang berada didalam daerah lain.

Pemerintah dapat memberikan perpanjangan/pembaruan HGU di atas bidang tanah yang sama kepada pemegang HGU. Perpanjangan/pembaruan tersebut dapat dilakukan apabila memenuhi persyaratan:

- a. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang HGU;
- b. Tanahnya masih dipergunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan;
- c. Penggunaan tanahnya masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat.
- d. Tanahnya tidak termasuk dalam *database* tanah terindikasi terlantar; dan/atau
- e. Tanahnya tidak dalam perkara di lembaga peradilan, dan tidak diletakkan sita atau blokir/*status quo*.

Dalam Pasal 31 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU disebutkan terhadap penerbitan HGU, Pemerintah dapat memberikan perpanjangan jangka waktu HGU di atas bidang tanah yang sama kepada pemegang HGU. Perpanjangan jangka waktu HGU dapat dilakukan apabila memenuhi persyaratan:

- a. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang HGU;

- b. Tanahnya masih dipergunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan;
- c. Penggunaan tanahnya masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat.
- d. Tanahnya tidak termasuk dalam *database* tanah terindikasi terlantar; dan/atau
- e. Tanahnya tidak dalam perkara di lembaga peradilan, dan tidak diletakkan sita atau blokir/*status quo*.

Selanjutnya apabila tanah yang dimohon perpanjangan jangka waktu HGU terdapat penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, tanah dimaksud harus dikeluarkan (*enclave*) dari bidang tanah yang dimohon. Hal serupa berlaku untuk permohonan pembaruan hak.

Semakin berkembangnya jumlah penduduk di suatu daerah semakin tinggi kebutuhan ketersediaan perumahan, namun lahan yang ada sangat terbatas sehingga diperlukan solusi dalam mengatasinya.

Turner<sup>4</sup> mendefinisikan tiga fungsi utama yang terkandung dalam sebuah rumah tempat bermukim, yaitu :

- a. Rumah sebagai penunjang identitas keluarga (*identity*) yang diwujudkan pada kualitas hunian atau perlindungan yang diberikan oleh rumah. Kebutuhan akan tempat tinggal dimaksud agar penghuni dapat memiliki tempat berteduh guna melindungi dari iklim setempat.
- b. Rumah sebagai penunjang kesempatan (*opportunity*) keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial budaya dan ekonomi atau fungsi pengemban keluarga. Kebutuhan berupa akses ini diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan

kemudahan ke tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan.

- c. Rumah sebagai penunjang rasa aman (*security*) dalam arti terjadinya keadaan keluarga di masa depan setelah mendapatkan rumah. Jaminan keamanan atas lingkungan perumahan yang ditempati serta jaminan keamanan berupa kepemilikan rumah dan lahan (*the form of tenure*).

Rumah yang telah memenuhi fungsi *identity*, *opportunity*, dan *security* tersebut diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mencapai hidup yang sejahtera.

Salah satu pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah karena pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau, karena itu pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara.

Dalam melaksanakan tanggung jawab tersebut, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menugasi dan/atau membentuk

---

<sup>4</sup> Martin Roestamy, *Pengantar Hukum Perumahan Indonesia*, LPPM Unida, Bogor, 2017, Hlm. 10.

lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang tersebut juga mengatur tentang kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR. Untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR tersebut Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR dapat berupa:

- a. Subsidi perolehan rumah;
- b. Stimulan rumah swadaya;
- c. Perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
- d. Perizinan;
- e. Asuransi dan penjaminan;
- f. Penyediaan tanah;
- g. Sertifikasi tanah; dan/atau
- h. Prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarananya dilaksanakan. Suatu tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segala kegiatan menata yang baik disebut penataan ruang. Dalam hal ini penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama yakni perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.<sup>5</sup>

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan secara sekuensial (berkesinambungan dari masa ke masa). Penataan ruang dikelompokkan berdasarkan sistem, fungsi kawasan,

administrasi, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.<sup>6</sup>

Penataan ruang suatu wilayah mempunyai peranan yang penting dalam kerangka pembangunan wilayah tersebut, sehingga diperlukan peran pemerintah dalam kegiatan penataan ruangan dari mulai perencanaan sampai dengan pengawasan dan pengendaliannya.

Penyelenggaraan penataan ruang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat serta untuk mengoptimalkan fungsi ruang serta sumber daya yang terkandung didalamnya, dengan tetap memperhatikan keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

Kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, dengan produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hierarki terdiri dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/kota).<sup>7</sup>

Tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah harus dilakukan secara konsekuen dan sistematis dengan berpedoman kepada kebijakan pertanahan dengan berlandaskan pada UUPA.<sup>8</sup>

Dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa

<sup>6</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm. 23.

<sup>7</sup> Ahmad Jazuli, *Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsfinding, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2017, Badan Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM RI, Hlm. 271.

<sup>8</sup> H. M. Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, Hlm. 85.

<sup>5</sup> M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 2006., Hlm. 80.

untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan dalam membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah yang pengaturannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing dengan tetap mengacu pada rencana umum yang digariskan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan demikian penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah harus dikelola secara efektif dan efisien dengan mengedepankan pembentukan produk hukum yang melindungi dan mengakomodir hak-hak masyarakat atas tanah dan meningkatkan penegakan hukum terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib melakukan fasilitasi penyediaan Perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR. Pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan MBR mengakibatkan masyarakat sulit untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau, oleh karena itu pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan bagi perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan sehingga menjadi satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kabupaten Bogor sebagai daerah penyangga ibukota memiliki luas ± 298.620,26 hektar, dan merupakan Kawasan Strategis Nasional bersama Jakarta, Kota Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur (Jabodetabekpunjur) yang perencanaan

tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruangnya dilaksanakan secara terpadu.

Selain itu sebagai bagian dari Provinsi Jawa Barat dan Kawasan Strategis Nasional Jabodetabekpunjur, penataan ruang di wilayah Kabupaten Bogor harus mengacu dan berpedoman pada kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat serta dan Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur.

Di tingkat provinsi, RTRWP Jawa Barat mengamanatkan bahwa tujuan penataan ruang di Jawa Barat harus mampu mewujudkan tata ruang wilayah yang efisien, berkelanjutan, dan berdaya saing menuju Provinsi Jawa Barat Termaju di Indonesia. Sedangkan dalam konteks kawasan Jabodetabekpunjur diamanatkan bahwa tujuan penataan ruang Jabodetabekpunjur adalah (1) mewujudkan keterpaduan penyelenggaraan penataan ruang antar daerah, (2) mewujudkan daya dukung lingkungan yang berkelanjutan dalam pengelolaan kawasan; serta (3) mengembangkan perekonomian wilayah yang produktif, efektif dan efisien berdasarkan karakteristik wilayah.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bogor pada Tahun 2016-2036 dalam kebijakan penataan ruang di Daerah meliputi:

- a. Perwujudan kawasan lindung dalam rangka optimalisasi fungsi perlindungan regional;
- b. Pengembangan wisata alam, wisata budaya dan wisata buatan sesuai dengan potensi alam dan budaya setempat yang memiliki daya tarik wisatawan mancanegara dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan hidup;
- c. Penyediaan lingkungan permukiman perkotaan yang berkualitas, aman, nyaman dan terkoneksi dengan pusat kegiatan di wilayah Jabodetabek;
- d. Pengembangan kawasan peruntukan industri yang bertumpu pada potensi sumber daya lokal yang mampu

- menghasilkan produk bernilai jual internasional dengan tetap memperhatikan kualitas lingkungan;
- e. Perwujudan areal pertanian tanaman pangan dan penataan pusat permukiman pedesaan sebagai simpul distribusi hasil pertanian dalam rangka mendukung upaya ketahanan pangan berkelanjutan;
  - f. Penataan sistem pusat kegiatan dan pelayanan sarana prasarana wilayah secara berjenjang dan sinergis; dan
  - g. Perwujudan Kawasan Strategis Kabupaten sesuai dengan kepentingan wilayah dan berdaya saing.

Dalam rangka menyediakan lingkungan permukiman perkotaan yang berkualitas, aman, nyaman dan terkoneksi dengan pusat kegiatan di wilayah Jabodetabek, Peraturan Daerah tersebut juga memberikan strategi meliputi:

- 1) Menyediakan fasilitas permukiman yang lengkap dan berkualitas serta berdaya saing terhadap daerah sekitar;
- 2) Mengembangkan permukiman perkotaan secara intensif dengan mendorong penggunaan tanah yang lebih efisien melalui pembangunan perumahan secara vertikal pada wilayah perkotaan yang cepat tumbuh;
- 3) Mengembangkan permukiman diprioritaskan kepada hunian yang terintegrasi dengan sistem angkutan massal;
- 4) Memanfaatkan teknologi ramah lingkungan, energi terbarukan dan efisiensi energi di kawasan permukiman perkotaan;
- 5) Mengembangkan ruang terbuka hijau dengan luas paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari luas kawasan perkotaan;
- 6) Mengendalikan jumlah pergerakan transportasi melalui pengembangan sistem transportasi massal yang terintegrasi dengan wilayah di sekitar daerah;
- 7) Mengendalikan tata air melalui pengembangan sistem drainase dan peningkatan fungsi resapan air; dan

- 8) Mengendalikan dan penataan pertumbuhan kawasan permukiman di daerah rawan bencana dan berfungsi lindung.

Kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, dengan produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hierarki terdiri dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/kota).<sup>9</sup>

Perkebunan besar merupakan perkebunan yang diselenggarakan atau dikelola secara komersial oleh perusahaan yang berbadan hukum. Perusahaan besar terdiri dari Perkebunan Besar Negara (PBN) dan Perkebunan Besar Swasta (PBS) Nasional/Asing. Luas lahan perkebunan besar umumnya berskala diatas 25 hektar dengan orientasi untuk kebutuhan pasar.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bogor (DISTANHORBUN), perkebunan besar yang ada di Kabupaten Bogor sebagai berikut :

1. PT. Perkebunan Nusantara VIII Kebun Cikasungka;
2. PT. Perkebunan Nusantara VIII Kebun Cianten;
3. PT. Perkebunan Nusantara VIII Kebun Gunung Mas;
4. PT. PP Nirmala Agung Kebun Nirmala;
5. PT. Kapol Antar Nusa Kebun Kapol Antar Nusa;
6. PT. Sumber Sari Bumi Pakuan Kebun Teh Ciliwung;
7. PT. Cibodas Kebun Cibodas;
8. PT. Tajur Hambalang Kebun Tajur Hambalang;
9. PT. Buana Estate Kebun Karang Asem Ciderati;
10. PT. Rejo Sari Bumi Kebun AUP Tapos;

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

11. PT. Rejo Sari Bumi Kebun AUP Ciomas;
12. PT. Rejo Sari Bumi Kebun AUP Yanlapa Timur;
13. PT. Bumi Inti Sejahtera Kebun Cipatat;
14. PT. Gunung Sari Hijau Enam Tiga Kebun Teh Enam Tiga;
15. PT. Wahana Sekar Agro Kebun Jasinga;
16. PT. Hevea Indonesia Kebun Pasir Tugu Nanggung;
17. PT. Karunia Alam Abadi Kebun Karunia Alam Abadi;
18. PT. ALC Agro Kebun Puncak Algro Resort.

Luas keseluruhan perkebunan besar di Kabupaten Bogor sebesar 12,333,226 hektar dengan lahan tanaman tua/tidak dapat ditanam seluas 808,71 hektar.

Pada tahun 2016 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyerahkan lahan seluas 234,42 hektare yang terdiri dari 1.378 sertifikat redistribusi lahan kepada petani yang ada di Kecamatan Ciawi dan Kecamatan Caringin. Penyerahan sertifikat redistribusi lahan ini merupakan program Reforma Agraria, tanah yang diserahkan kepada petani merupakan lahan HGU dari PT Redjo Sari Bumi yang telah berakhir izinnya pada 31 Desember 2000. Dari 751, 52 hektar yang dikelola, izin diberikan kembali untuk lahan seluas 400,7 hektare, sisanya 255,7 telah dikeluarkan sebagai Program Reforma Agraria di Kabupaten Bogor.

Namun pemanfaatan tanah hasil redistribusi tanah tersebut harus didukung dengan peruntukan ruang yang memungkinkan masyarakat sekitar mendapat nilai lebih dari tanah tersebut. Kebutuhan akan rumah yang layak huni merupakan salah satu nilai lebih yang seharusnya diprogramkan sejalan dengan redistribusi tanah tersebut sehingga masyarakat berpenghasilan rendah dapat mendapatkan rumah layak huni yang murah.

Contoh lain yang terjadi di Kabupaten Bogor adalah redistribusi tanah PT. Cikoleang di Kecamatan Rumpin berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 34/HGU/DA/84, tentang pemberian HGU kepada PT. Cikoleang atas tanah perkebunan seluas  $\pm 324,0250$  Ha, selama 25 (dua puluh lima) tahun dan berakhir 31 Desember tahun 2019. Sedangkan sisanya *seluas  $\pm 108,5250$  Ha* dikecualikan / diperuntukan bagi keperluan LAPAN, Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Desa setempat, sesuai dengan :

- a. Risalah Panitia Pemeriksa Tanah "B" Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat tanggal 21 Juni 1984 ;
- b. Surat Bupati KDH TK. II Bogor Nomor 593.4/364-Pem tanggal 26 Juni 1984;
- c. Surat Gubernur KDH TK.I Jawa Barat cq. Kepala Direktorat Agraria Propinsi Jawa Barat Nomor 438/DA/PHT/HGU/1984 tanggal 9 Juli 1984;
- d. Surat Tim Pertimbangan HGU Perkebunan Besar Nomor 047/Team/HGU/Pert/84 tanggal 22 September 1984 ditujukan kepada Mendagri dan Menteri Pertanian.

Selanjutnya HGU atas nama PT. Cikoleang *seluas 324,0250 Ha* berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional telah berubah haknya menjadi Hak Guna Bangunan atas nama PT. Wira Perkasa Agung 3,446,457 sebanyak 21 Sertipikat Hak Guna Bangunan terletak di Desa Tamansari, Kertajaya dan Desa Mekarsari Kecamatan Rumpin Kabupaten Bogor.

Dalam perkembangannya, dalam rangka menindaklanjuti tanah seluas  $\pm 108,5250$  Ha yang dikecualikan dari perpanjangan HGU PT. Cikoleang bagi keperluan LAPAN, Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Desa setempat, Bupati Bogor telah menerbitkan Keputusan Nomor 591/194/Kpts/Huk/2003 tanggal 12 Juni 2003 tentang Penetapan Pembagian/Pengalokasian Atas Tanah HGU

PT. Cikoleang seluas 90 Ha yang dikecualikan untuk keperluan Pemerintah Kabupaten Bogor, Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional (LAPAN), Pemerintah Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin dan Para Penggarap, dengan rincian sebagai berikut :

- 1) Pemerintah Kabupaten Bogor seluas ± 16 Ha, yang saat ini telah didaftarkan haknya sesuai sertipikat Hak Pakai Pemerintah Kabupaten Bogor Nomor 5 berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Barat Nomor 108-530.2-32-2005.
- 2) LAPAN seluas ± 50 Ha, yang saat ini telah terbit Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Barat Nomor 14/HP/BPN/2005 tanggal 1 April 2005.
- 3) Pemerintah Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin dan Para Penggarap seluas ± 24 Ha, terdiri dari:
  - a) seluas ± 10 Ha (lokasinya satu hamparan dengan alokasi Pemerintah Kabupaten Bogor); dan
  - b) seluas ± 14 Ha (lokasinya berada di sebelah selatan dan berbatasan dengan landasan AURI, tanah masyarakat Cibitung, dan jalan desa).

Dalam kehidupan sehari-hari manusia mempunyai 3 kebutuhan dasar yaitu sandang, pangan dan papan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut tersebut sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 pemerintah terus berupaya untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Salah satu kebutuhan dasar masyarakat adalah tempat tinggal yang layak. Namun kenyataan yang dihadapi sekarang adalah hak dasar rakyat tersebut masih belum sepenuhnya dapat dipenuhi, hal tersebut akibat masih adanya kesenjangan dalam pemenuhan kebutuhan perumahan yang disebabkan oleh kurangnya daya beli

masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan statistik kepemilikan rumah masyarakat Indonesia oleh Badan Pusat Statistik per 26 Mei 2017, rata-rata status kepemilikan rumah sendiri pada tahun 2016 mencapai 82,8% (delapan puluh dua koma delapan persen), dan sisanya sebesar 17.2% (tujuh belas koma dua persen) merupakan non pemilik rumah. Hal ini disebabkan antara lain biaya yang diperlukan untuk pembangunan perumahan MBR yang tinggi, dikarenakan untuk membangun rumah MBR tersebut diperlukan proses perizinan yang lama dan panjang. Sehingga, pengembang masih enggan untuk melaksanakan kewajiban guna membangun perumahan MBR.<sup>10</sup>

Menurut Badan Pusat Statistik, pada tahun 2015, Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bogor sejumlah 487.100 jiwa (8,96 % dari jumlah penduduk), dengan garis kemiskinan Rp. 290.874,-, sedangkan gini ratio Kabupaten Bogor pada tahun 2017 adalah 0,384. Dengan pendapatan yang seperti itu, menjadikan masyarakat miskin sangat sulit untuk memiliki rumah.

Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2017, persentase rumah tangga dirinci menurut status penguasaan bangunan tempat tinggal di Kabupaten Bogor sebesar 75,91 % milik sendiri, 12,48 % kontrak/sewa, dan lainnya 11,61 %. Hal tersebut mengindikasikan persentase kepemilikan rumah milik sendiri di Kabupaten Bogor lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional.

Perbedaan yang cukup signifikan terjadi karena sebagai daerah penyangga ibukota, Kabupaten Bogor menjadi salah satu daerah bagi para pekerja di Jakarta untuk bertempat tinggal. Akibatnya harga tanah di Kabupaten Bogor lebih tinggi dibandingkan di daerah-daerah lainnya, dan hal tersebut mempersulit masyarakat

---

<sup>10</sup> Hana Sungkar, *Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, <https://www.hukumproperti.com>, diakses 24 September 2018.

berpenghasilan rendah untuk memiliki rumah.

Berdasarkan data Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Bogor, cakupan Ketersediaan Rumah Layak dari rencana sebesar 99,31%, realisasinya mencapai 99,30%, atau 99,99%. Realisasi tersebut berasal dari jumlah rumah layak huni tahun 2017 sebanyak 1.413.411 unit dibagi jumlah rumah sebanyak 1.423.317 unit. Realisasi dari target tersebut diatas belum mencapai 100 % disebabkan untuk kegiatan rehabilitasi rumah tidak layak Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Bogor Tahun 2017 36 huni (RTLH) yang anggarannya bersumber dari APBD Kabupaten Bogor dari target 17.400 unit terealisasi sebanyak 17.250 unit, sehingga terdapat 150 unit yang tidak terealisasi.

Sedangkan persentase menurunnya kawasan kumuh dari rencana sebesar 11,89%, realisasinya mencapai 11,89%, atau 100%. Realisasi tersebut berasal dari jumlah desa/kelurahan yang dilakukan penanganan kumuh sebanyak 22 desa/kelurahan dibagi jumlah seluruh desa/Kelurahan yang termasuk kawasan kumuh sebanyak 185 desa kelurahan.

Persentase jumlah lahan masyarakat bersertifikat dari rencana sebesar 49,47%, realisasinya mencapai 49,47 atau 100%. Realisasi tersebut berasal dari jumlah lahan masyarakat yang bersertifikat sebanyak 394.546 bidang dibagi dengan jumlah bidang lahan yang dimiliki oleh penduduk Kabupaten Bogor sebanyak 797.486 bidang.

Pengembangan wilayah perkotaan selalu disertai dengan pembangunan perumahan yang tentu saja membutuhkan lahan yang besar, di sini peran pemerintah daerah sangat besar untuk mendukung ketersediaan tanah tersebut.

Penyediaan lahan untuk pembangunan perumahan khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah tidak selalu identik dengan pengadaan tanah oleh

pemerintah/pemerintah daerah. Peran swasta dan masyarakat pun diperlukan sehingga ketersediaan lahan bagi perumahan masyarakat berpenghasilan rendah tidak terlalu dibebankan kepada anggaran pemerintah/pemerintah daerah.

Salah satu sumber tanah untuk pembangunan perumahan khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah dapat dilakukan dengan melakukan *enclaving* terhadap tanah HGU.

Apabila dikaitkan dengan seluruh perkebunan besar di Kabupaten Bogor dengan lahan tanaman tua/tidak dapat ditanam seluas 808,71 hektar, maka bila tanah HGU tersebut akan habis dan tanah yang dimohon perpanjangan jangka waktu HGU terdapat penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, tanah dimaksud harus dikeluarkan (*enclave*) dari bidang tanah yang dimohon. Hal tersebut berlaku pula apabila tanah yang dimohon pembaruan HGU terdapat penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, tanah dimaksud harus dikeluarkan (*enclave*) dari bidang tanah yang dimohon.

Pemerintah Daerah melakukan pengkajian dan perencanaan akan kebutuhan tanah untuk pembangunan perumahan bagi MBR yang kemudian dilakukan permohonan *enclaving* terhadap tanah HGU yang diajukan permohonan perpanjangan/pembaruan tanahnya. Dalam tahapan pemberian hak, Panitia B kemudian melakukan pemeriksaan tanah untuk kemudian memberikan pendapat dan pertimbangan atas permohonan HGU.

Apabila tanah yang dimohon perpanjangan/pembaruan HGU terdapat penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, tanah dimaksud dikeluarkan (*enclave*) dari bidang tanah yang dimohon, dan kemudian diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan perumahan bagi MBR atau di catat terlebih dahulu

sebagai aset Pemerintah Daerah sebagai pencadangan tanah (bank tanah).

*Enclaving* terhadap tanah HGU perkebunan milik BUMN menjadi permasalahan tersendiri. Seperti yang terjadi pada perpanjangan HGU PTPN VIII Kebun Cikasungka di Kecamatan Cigudeg, di lapangan eksisting tanah HGU tersebut telah berdiri bangunan-bangunan antara lain bangunan sekolah, puskesmas, gedung Kecamatan, bangunan milik warga, dan lain-lain. Menyikapi hal tersebut, untuk perpanjangan HGU PTPN VIII Kebun Cikasungka, Pemerintah Kabupaten Bogor telah mengajukan permohonan agar bidang tanah yang tidak dapat dikuasai dan dimanfaatkan oleh PTPN VIII Kebun Cikasungka dapat dikeluarkan dari perpanjangan HGU. Menurut Ir. Chrisnayana Deden, hal tersebut tidak dapat terealisasi karena tanah HGU tersebut menjadi aset/kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain dengan *enclaving* tanah HGU, sumber perolehan hak atas tanah bagi pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah lainnya dapat berupa:

1. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil kepada instansi yang membutuhkan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah/pemerintah daerah.
2. Pemanfaatan *Landbanking* Pemerintah, dalam pelaksanaannya Bank Tanah diamanatkan untuk melakukan pembelian bidang-bidang tanah untuk dimanfaatkan pembangunan kepentingan umum atau menjual kembali dengan harga tertentu bagi keperluan pembangunan. Tujuan umum pembentukan Bank Tanah adalah untuk menyediakan lahan

untuk pembangunan kepentingan umum sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah dan swasta tidak terhambat.

Konsep bank tanah dapat digunakan untuk tanah-tanah aset pemerintah/pemerintah daerah yang belum memanfaatkan, sebagai contoh pemanfaatan aset pemerintah daerah adalah penggunaan aset pemerintah Kabupaten Bogor melalui Keputusan Bupati Bogor No. 030/542/kpts/Per-UU/2012 tentang Penetapan Status Penggunaan Tanah seluas  $\pm$  30.000 M2 milik/dikuasai Pemerintah Kabupaten Bogor kepada Dinas Tata Bangunan dan Permukiman Kabupaten Bogor (Sekarang Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan) untuk pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa beserta fasilitas penunjangnya di Desa Limusnunggal Kecamatan Cileungsi.

Apabila merujuk pada kategori bidang kegiatan yang termasuk kepentingan umum, seharusnya untuk pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah tidak hanya melalui pemanfaatan aset saja, namun dapat dilakukan pemindahtanganan aset. Namun tentu saja dengan pengkajian dan perencanaan terlebih dahulu sehingga penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah sebanding dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah tersebut akan rumah.

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif, mandataris maupun yang bersifat delegatif. Kewenangan yang diberikan tersebut bertujuan agar memudahkan pemerintah sebagai aparatur negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam menjalankan tugasnya menyejahterakan rakyat. Kewenangan-kewenangan pemerintah tersebut banyak berkaitan dengan *public service* yang tentunya erat kaitannya dengan kepentingan umum, akan tetapi seringkali dalam menjalankan kewenangannya pemerintah terkendala

dengan belum adanya peraturan hukum yang mengatur pelaksanaan kewenangannya tersebut sehingga membuat pemerintah tidak dapat berbuat secara optimal dalam melaksanakan *public service* tersebut.<sup>11</sup>

Dalam prakteknya, Pemerintah Kabupaten/Kota sangat berperan penting dalam penyelenggaraan penataan ruang. Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai wakil pemerintah di daerah berperan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang di wilayahnya, khususnya dalam penyusunan kebijakan penataan ruang daerah, pemberian perizinan, serta pemberian sanksi bagi pelanggaran Peraturan Daerah.

Dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah syarat mutlak pembangunan suatu perumahan/rumah susun adalah kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah di daerah. Hal tersebut mengindikasikan pentingnya penataan ruang baik melalui perumusan tujuan, kebijakan dan strategi, rencana struktur dan pola ruang, serta arahan pemanfaatan dan pengendalian. Hal tersebut ditujukan untuk dapat menjaga sinkronisasi dan konsistensi pelaksanaan program pembangunan serta mengurangi penyimpangan pemanfaatan ruang sehingga menciptakan ruang yang harmonis, mampu merespon tantangan dan menjamin keberlanjutan pembangunan, demi terwujudnya masyarakat yang lebih sejahtera.

*Enclaving* tanah HGU untuk kepentingan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah sendiri tidak akan dapat terlaksana apabila lahan yang di *enclave* tidak sesuai dengan peruntukan ruang yang memungkinkan untuk dibangun perumahan/rumah susun.

Oleh karena itu proses penyediaan tanahnya harus berdasarkan:

- 1) Pengkajian dan perencanaan kebutuhan akan tanah dan bangunan yang akan dialokasikan untuk pembangunan perumahan MBR;
- 2) Perencanaan anggaran pembangunan perumahan MBR oleh pemerintah;
- 3) Kesesuaian lokasi tanah dengan peruntukan ruang yang ada.

Pelaksanaan penataan ruang dan pembangunan bangunan tidak terlepas dari perizinan, yang dimaksud adalah izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/zona berdasarkan rencana tata ruang, dimaksudkan untuk:

- a. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
- c. Melindungi kepentingan umum masyarakat luas.

Terkait hal tersebut, Perizinan yang terkait dengan penataan ruang di Kabupaten Bogor antara lain :

- 1) Izin lokasi.
- 2) Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah.
- 3) Izin mendirikan bangunan.

Selain perizinan tersebut, untuk pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dipersyaratkan adanya penetapan lokasi.

Memperhatikan ketentuan dalam tentang Penataan Ruang, pemberian izin untuk pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah tetap harus mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan pada undang-undang tersebut.

Dalam hal pembangunan perumahan tidak dapat dilaksanakan dalam bentuk rumah tapak, pembangunan dapat dikonversi dalam bentuk rumah susun umum. Untuk mengantisipasi kebutuhan

<sup>11</sup> Marwan Effendy, *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Gaung Persada Press Group, Ciputat, 2014, Hlm. 218.

akan tanah, maka pemerintah dapat menetapkan status penggunaan tanah bagi pemanfaatan rumah susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah, atau dengan melakukan pemindahtanganan aset setelah dilakukan pembangunan rumah susun dalam konteks untuk kepentingan umum.

Untuk pembangunan perumahan bagi MBR pemerintah memberi kemudahan pelayanan antara lain melalui penghapusan beberapa izin. yaitu menghapus izin lokasi, tidak mengharuskan rekomendasi peil banjir, dan menghapus (izin) *cut and fill*, dan analisis dampak lingkungan lalu lintas.

Namun kemudahan-kemudahan yang diberikan untuk pembangunan perumahan bagi MBR tatap harus sesuai dengan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu pemerintah daerah dengan kewenangannya dalam perencanaan, pemanfaatan dan pendaliaan pemanfaatan ruang harus mempersiapkan rencana detail tata ruang atau Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah/*Advise Planning*.

### KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. *Enclaving* terhadap tanah HGU yang dimohonkan perpanjangannya maupun melalui permohonan pembaruan hak dapat dimanfaatkan sebagai sumber tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dengan catatan tetap memperhatikan kesesuaian dengan peruntukan dan perencanaan ruang di daerah tersebut. Kewenangan *Enclaving* HGU merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional, namun dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah mempunyai kewenangan-kewenangan yang diperintahkan peraturan perundang-undangan yang dijabarkan dalam program-program

kegiatan untuk kesejahteraan rakyat sehingga dalam pengambilan kebijakan *enclaving* HGU maka BPN harus tetap mempertimbangkan kebutuhan daerah sesuai dengan masukan dari Pemerintah Daerah.

2. Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai wakil pemerintah di daerah berperan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang di wilayahnya, khususnya dalam penyusunan kebijakan penataan ruang daerah, pemberian perizinan, serta pemberian sanksi bagi pelanggaran Peraturan Daerah. *Enclaving* tanah HGU untuk kepentingan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah harus sesuai dengan peruntukan ruang yang memungkinkan untuk dibangun perumahan/rumah susun. Disinilah peran pemerintah dan pemerintah daerah dibutuhkan sesuai dengan amanat dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan ruang, perumahan, dan pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah. Komitmen pemerintah/ pemerintah daerah tersebut dijabarkan dengan peningkatan fungsi dan peran masing-masing sesuai dengan kewenangannya. Termasuk diantaranya dengan memberikan kemudahan terhadap perizinan pemanfaatan ruang namun tetap sesuai dengan tata ruang wilayah.

### SARAN

Atas kesimpulan tersebut di atas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah perlu melakukan kajian terhadap tanah HGU yang tidak dimanfaatkan maupun tanah bekas HGU yang ada diwilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai alternatif solusi penyediaan tanah untuk perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kajian tersebut kemudian dapat di ajukan kepada pemerintah

- pusat sebagai pemegang kewenangan dalam kebijakan di bidang pertanahan sebagai bahan pertimbangan sehingga hak-hak masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat hidup sejahtera dan mempunyai tempat tinggal yang layak dengan harga terjangkau dapat terwujud.
2. Peran Pemerintah Kabupaten Bogor dalam penyelenggaraan penataan ruang harus ditingkatkan terutama dalam pelaksanaan perencanaan ruang dengan menyusun Rencana Detail Tata Ruang Wilayah, pelayanan perizinan pemanfaatan ruang, dan melakukan pengendalian pemanfaatan ruang dengan memberikan saksi bagi pelanggar pemanfaatan ruang.
  3. Untuk pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang terjangkau yang terjangkau, diperlukan peran pemerintah melalui pembentukan BLUD Bank Tanah sebagai sumber tanah dari perolehan *enclaving* HGU.

### UCAPAN TERIMA KASIH

-----

### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Jazuli, *Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsfinding, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2017, Badan Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM RI.
- H. M. Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Hana Sungkar, *Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, <https://www.hukumproperti.com>, diakses 24 September 2018.
- Juniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Nuansa, Bandung, 2008.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak- Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Luas Tanaman Perkebunan Besar Menurut Jenis Tanaman*, <https://www.bps.go.id>.
- Martin Roestamy, *Pengantar Hukum Perumahan Indonesia*, LPPM Unida, Bogor, 2017.
- Marwan Effendy, *Teori Hukum dari Perpektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Gaung Persada Press Group, Ciputat, 2014.
- M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 2006.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010.

