



# Kontruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan *Landreform* dan Penataan Ruang dalam Konteks Pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* di Kabupaten Bintan



Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.

**Kontruksi  
Pengaturan Hukum  
Pelaksanaan *Landreform*  
dan  
Penataan Ruang  
Dalam  
Konteks Pelaksanaan  
*Free Trade Zone (FTZ)*  
di Kabupaten Bintan**

---

**Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.**



**Penerbit P.T. ALUMNI Bandung 2022**

**Kontruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan *Landreform*  
dan Penataan Ruang Dalam Konteks Pelaksanaan  
*Free Trade Zone (FTZ)* di Kabupaten Bintan**

Hak cipta dilindungi undang-undang pada: Tim Penulis

Penulis : Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.  
Hak Penerbitan pada : Penerbit P.T. Alumni  
Perancang Kulit : Tim Alumni  
Percetakan : P.T. Alumni

---

**EDISI PERTAMA**

Cetakan ke-1 : Tahun 2017

---

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digandakan secara elektronik atau non elektronik dengan tujuan komersial, tanpa izin tertulis dari Penerbit P.T. Alumni, kecuali dalam hal pengutipan untuk keperluan penulisan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan buku ini sebagai sumber.

---

**ISBN 978-979-414-763-4**

---

*Anggota IKAPI*

---

**PENERBIT P.T. ALUMNI**

Jalan Bukit Pakar Timur II/109

Tel. (022) 2501251, 2503038, 2503039

Fax. (022) 2503044 – Bandung - 40197 **Website:**

penerbitalumni.com

**E-mail:**

penerbitalumni@gmail.com

---

# *Sekapur Sirih Penulis*

---

## *Edisi Pertama Cetakan Kesatu*

**T**iada ungkapan lain yang dapat diuntaikan oleh penulis, atas curahan rahmat, izin, ridho dan barokah dari Allah SWT, Tuhan

Yang Maha Esa, akhirnya penulis dengan segala pengorbanan dan perjuangan yang telah dilakukan, penulisan buku ini dapat dirampungkan sebagaimana mestinya, dengan judul: "**Konstruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan *Landreform* dan Penataan Ruang Dalam Konteks Pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* di Kabupaten Bintan**".

Dalam bagian kata pengantar ini, kembali penulis menyampaikan sesungguhnya mengenai pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, pelaksanaanya adalah merujuk kepada peraturan dasar mengenai *landreform* yaitu Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan beberapa peraturan teknis lainnya yang bersifat praktis operasional hanya saja dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah pengaturan hukum tentang *landreform* sebagaimana dimaksud sudah banyak substansinya tidak sesuai lagi dengan keadaan secara empiris di lapangan dan pengaturan tentang *landreform* saat ini banyak diganjal/dipasung oleh Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

Dari hasil penulisan buku ini, lebih lanjut dalam bagian ini penulis menyajikan yang merupakan saran untuk menemukan solusi yang konstruktif terhadap berbagai permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan dimaksud yaitu:

disarankan kepada pemerintah dalam hal ini Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk segera melakukan inventarisasi segala bentuk peraturan perundangan

undangan yang selama ini menghalangi bahkan mendiskreditkan dan/atau memandulkan pelaksanaan *landreform* di lapangan. Dan sejalan dengan ini atas tindakan dimaksud segera mengajukan rancangan Undang-Undang (RUU) untuk percepatan pelaksanaan *landreform* di Indonesia dan harus segera dimasukan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas.

Relevan dengan hal dimaksud, kepada Pemerintah Kabupaten Bintan untuk waktu yang akan datang segera menjadualkan pelaksanaan *landreform* itu untuk wilayah Kecamatan lainnya di Kabupaten Bintan. Pelaksanaan *landreform* ini harus diarahkan kepada daerah pinggiran yaitu dimulai dari desa dan kelurahan yang mempunyai potensi dari sisi pengembangan usaha pertanian, karena memang secara normatif bahwa pelaksanaan *landreform* tersebut adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Dan dalam upaya memastikan pertumbuhan ekonomi masyarakat perdesaan, maka kepada pemerintah Kabupaten Bintan disarankan untuk melaksanakan program *landreform* ini secara sistematis, terencana, terprogram, terpadu dan berkelanjutan (*sustainable*).

Dalam pada itu, khusus mengenai pelaksanaan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, lebih lanjut dalam penutup ini penulis juga menyajikan konten berkaitan dengan kesimpulan dan saran sebagaimana dirumuskan dalam bagian di bawah ini. Khusus mengenai pengaturan hukum mengenai pelaksanaan penataan ruang secara umum di Indonesia demikian juga untuk Kabupaten Bintan sumber/dasar hukumnya adalah sudah ditetapkan sedemikian rupa yaitu sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Sejalan dengan hal ini dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang penataan ruang Kabupaten Bintan seharusnya dalam melaksanakan proses pembentukannya wajib mengikuti atas paradigma baru mengenai penataan ruang yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dimaksud.

Beberapa faktor penghambat dalam kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, antara lain disebabkan: atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah; atas penerapan kebijakan *FTZ* (*Free Trade Zone*) di Kabupaten Bintan, yang sebagian besar hak atas tanah di Kabupaten

Bintan secara yuridis Hak Pengelolaannya dipegang dan terdaftar atas nama BP Batam; Perda tentang penataan ruang Bintan 2011 sebagian masyarakat di Bintan masih belum setuju dan menerima keberadaan Perda dimaksud; akibat kebijakan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah; dan akibat dukungan anggaran di bidang penataan ruang yang sangat terbatas. Sedangkan beberapa saran yang dapat disampaikan penulis berkenaan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut, konstruksi sarannya sebagaimana disampaikan lebih lanjut oleh penulis tersebut di bawah ini:

Terkait dengan hal di atas, disarankan pula kepada seluruh jajaran pemerintahan Kabupaten Bintan segera untuk melakukan langkah-langkah kegiatan untuk menganalisis kembali terhadap Perda tentang penataan ruang Kabupaten Bintan 2011 guna dilakukan revisi dan perbaikan sebagaimana mestinya. Dan dalam proses pembentukannya diwajibkan untuk mempedomani paradigma baru dan ketentuan lainnya mengenai penataan ruang sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

Kepada semua pihak komponen pokok/komponen utama yang terlibat aktif dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama: kepada pemerintah Kabupaten Bintan, BP (Badan Pengusahaan) Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, disarankan secara proaktif dan segera untuk mengambil langkah-langkah tindakan yang konkret dan nyata secara operasional di lapangan, guna mengatasi segala bentuk hambatan/persoalan yang selama ini menjadi kendala dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Dalam kesempatan yang baik ini, penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang mendalam terutama penulis tujuhan wabil khusus kepada kedua orang tua kandung penulis yaitu Alm.H. M. Ilyas Lubis dan Almarhumah Hj. Sabikem yang selama hidupnya telah membimbing penulis, demikian juga penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada kedua mertua penulis yaitu Alm. H. Muhammad Nasir Lubis dan Almarhumah Hj. Halimah Lubis yang selama hidupnya telah memberikan dorongan semangat kepada penulis.

Dalam pada itu penulis haturkan juga ucapan terima kasih kepada semua guru-guru penulis mulai dari Sekolah Dasar sampai Perguruan

Tinggi, dan wabil khusus penulis haturkan ucapan terima kasih kepada Promotor dan Co-Promotor Disertasi Doktor S3 Ilmu Hukum Pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yang penulis tujukan kepada yang sangat terpelajar Prof. dr.Chairuddin P. Lubis, DTM&H., SpA (K) yang pada saat itu sebagai Rektor Universitas Sumatera Utara yang telah memimpin Sidang Ujian Terbuka Disertasi penulis di hadapan Senat Guru Besar Universitas Sumatera Utara yang telah dipertahankan oleh penulis pada tanggal 29 Mei 2004 yang lalu, dan dalam hal ini sekaligus penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada Promotor dan Co-Promotor Disertasi penulis dimaksud yaitu masing-masing kepada yang sangat terpelajar Alm. Prof.Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH.,M.L selaku Promotor, kepada yang sangat terpelajar Prof. Dr. M. Solly Lubis,SH., dan Prof. Dr. Lili Rasjidi.,SH.,S.Sos., LLM masing-masing sebagai Co-Promotor. Lebih lanjut penulis haturkan juga terima kasih kepada Tim Penguji dalam Sidang Terbuka Ujian Disertasi penulis dimaksud yaitu masing-masing kepada yang terpelajar Dr. Oloan Sitorus,SH.,M.S., Dr. Tan Kamello,SH.,M.S., dan Dr. Syafruddin Kalo,SH.,M.Hum, yang kesemuanya telah membimbing dan menghantarkan penulis dalam upaya menyelesaikan dan lulus dalam menjalani Pendidikan Doktor S3 Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara.

Untuk selanjutnya pada bagian akhir kata pengantar ini untuk selanjutnya penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sangat mendalam terutama penulis sampaikan yang terhormat Bapak DR H. Rusli Bintang sebagai Pembina Yayasan Griya Husada Batam Qq Universitas Batam, yang selama ini telah memberikan pelecut semangat dan kontribusi yang luar biasa baik moril maupun materil. Demikian pula penulis haturkan ucapan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Jemmy Rumengan, SE.,SH.,MM sebagai Ketua Pengawas Yayasan Griya Husada Batam, yang selama ini tiada hentinya memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk melakukan percepatan penyelesaian penulisan buku ini.

Sejalan dengan hal ini penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih khususnya kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Novirman Jamarun., MSc

selaku Rektor Universitas Batam, dan rekan sejawat para Dosen Prodi S1 Ilmu Hukum, Fakutas Hukum Universitas Batam, demikian pula ucapan yang sama penulis tujuhan kepada seluruh Mahasiswa dan civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Batam yang telah memberikan dorongan semangat untuk merampungkan penulisan buku ini.

Dalam kesempatan ini pula penulis haturkan ucapan terima kasih terutama penulis sampaikan kepada isteri tercinta Hj. Haneda Lubis.,S.Sos yang selama ini begitu sabar dan tegarnya menghadapi kesibukan penulis guna merampungkan penulisan buku ini. Dalam pada itu hasil karya akademik atas penulisan buku ini penulis persembahkan dan hadiahkan kepada anak-anaku tersayang yaitu dr. Lydia Irtifany Lubis.,M.Ked (OG), yang saling sedang fokus untuk menyelesaikan Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS), bagian kandungan (*Obgyn*) pada Fakultas Kedokteran Universitas Sumatera Utara dan anaku dr. Friska Meutia Lubis yang saat ini sedang fokus menjalani proses Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) bagian THT-KL pada Fakultas Kedokteran Universitas Sriwijaya Palembang, serta anaku si bungsu Mhd. Noer Ibrahim Lubis yang saat ini sedang menjalani secara fokus latihan dan bimbingan CBT dan OSCE pada Fakultas Kedokteran Universitas Malahayati Bandar Lampung, dan buku ini juga penulis persembahkan sebagai hadiah kepada cucu tersayang Qiana Adeeva Zen yang sangat ini sedang lucu-lucunya mendampingi ibunda tersayangnya dr. Friska Meutia Lubis di Palembang, yang saat ini sedang fokus berjuang menjalani Pendidikan Dokter Spesialis dimaksud.

Atas telah dirampungkannya penulisan buku ini, dalam kesempatan ini penulis sampaikan bahwa penulisan buku ini di beberapa titik konten analisisnya mungkin di sana sini masih terdapat ketidak sempurnaan, maka di atas keadaan demikian penulis sebagai hamba yang doif dan tidak luput dari segala kesalahan untuk itu penulis haturkan permohonan maaf yang mendalam dan harapan penulis mudah-mudahan atas hasil penulisan buku ini dapat memberikan kontribusi yang konstruktif dalam khasanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum Agraria dan atau Pertanahan. Dalam pada itu penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, terutama penulis tujuhan kepada Pimpinan Penerbit PT. Alumni Bandung, Bapak Prof. Em. Dr. Eddy

Damian, S.H. yang telah berkenan membantu penulis untuk menerbitkan buku ini.

Wassalam  
Hormat Penulis,

Batam, Oktober 2017

ttd

**Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.**  
**NIDN: 1007046102.**

# *Daftar Isi*

<b>SEKAPUR SIRIH PENULIS EDISI PERTAMA</b>	
<b>CETAKAN KE-1 .....</b>	
<b>DAFTAR ISI .....</b>	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	1
A. Konstruksi Mengenai Latar Belakang Pelaksanaan <i>Landreform</i> .....	1
Latar Belakang .....	1
B. Konstruksi Latar Belakang Mengenai Pelaksanaan Penataan Ruang .....	38
Latar Belakang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan .....	38
<b>BAB II PENGATURAN HUKUM <i>LANDREFORM</i></b>	
<b>DAN PENATAAN RUANG DI KABUPATEN BINTAN</b>	
.....	59
A. Pengaturan Hukum <i>Landreform</i> di Indonesia .....	59
1. Konstruksi Pengaturan Hukum <i>Landreform</i> .....	59
2. Dasar Hukum Pelaksanaan <i>Landreform</i> .....	63
3. Pengertian <i>Landreform</i> .....	65
4. Tujuan <i>Landreform</i> .....	67
5. Implementasi <i>Landreform</i> .....	68
6. Kebijakan <i>Landreform</i> dalam Rangka Perkembangan Pembangunan Hukum .....	73
B. Pelaksanaan <i>Landreform</i> di Kabupaten Bintan .....	76
1. Profil Kabupaten Bintan sebagai Lokasi Penulisan .....	76
2. Pelaksanaan <i>Landreform</i> di Kabupaten Bintan .....	77
C. Pelaksanaan <i>Landreform</i> Terkait dengan Penataan Ruang .....	89
1. Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks <i>Landreform</i> .....	89
2. Pengertian Penataan Ruang .....	90

3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang Diintegrasikan dengan Pelaksanaan <i>Landreform</i>	91
4. Kondisi Penataan Ruang di Kabupaten Bintan dalam Perspektif Pelaksanaan <i>Landreform</i>	92
D. Pengaturan Hukum Penataan Ruang di Indonesia	94
Konstruksi Pengaturan Hukum Penataan Ruang .	94
E. Penataan Ruang untuk Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bintan.....	115
1. Sejarah Penataan Ruang di Indonesia . . . . .	115
2. Implementasi Penataan Ruang di Kabupaten Bintan	116
3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang dalam Konteks Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bintan.....	119
F. Penataan Ruang dalam Perspektif Otonomi Daerah dan <i>FTZ</i> .....	120
1. Penataan Ruang dalam Konteks Otonomi Daerah .. . . . .	121
2. Penataan Ruang Kabupaten Bintan dalam Konteks <i>FTZ</i> .....	122
<b>BAB III PELAKSANAAN <i>LANDREFORM</i> DI KABUPATEN BINTAN .....</b>	<b>124</b>
A. Implementasi <i>Landreform</i> di Kabupaten Bintan oleh Lembaga Penentu.....	125
1. Tindakan Pemerintah Kabupaten Bintan ..	126
2. Perda Penataan Ruang Kabupaten Bintan	
3. Harus Disesuaikan dengan Paradigma Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang	127

---

Peraturan Daerah Tentang Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi ...	129
4. Alokasi Anggaran dalam APBD untuk Membiaiayai Kegiatan <i>Landreform</i> Tahap Awal.....	131
5. Penerbitan SPT-PBB oleh Dispenda Kabupaten Bintan .....	132
6. Mengusahakan DanaBersumber dari APBN	
3. Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah 140 Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri).....	
4. Dukungan Badan Pertanahan Nasional untuk Implementasi <i>Landreform</i> .....	133
B. Implementasi <i>Landreform</i> di Kabupaten Bintan dari Lembaga Pendukung .....	137
1. Dukungan Masyarakat Kabupaten Bintan .	138
2. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan .....	139
Republik Indonesia .....	141
5. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) .....	142
C. Dukungan dan Partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Bintan.....	144
D. Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan .. ..	146
1. Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan oleh Komponen Pokok .....	147
2. Tindakan Pemerintah Kabupaten Bintan ..	149
3. Pelaksanaan PERDA Penataan Ruang Kabupaten Bintan.....	149
4. Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi dalam Konteks Pelaksanaan Penataan Ruang .....	151
5. Dukungan Anggaran dalam APBD untuk Penataan Ruang.....	154

6. Percepatan Penerbitan SPT-PBB oleh Dispenda Kabupaten Bintan .....	155
7. Tindakan BP (Badan Pengusahaan) Batam	156
8. Implementasi dari Pihak Kantor Pertahanan Kabupaten Bintan.....	160
E. Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan dari Komponen Penunjang .....	163
1. Partisipasi dan Dukungan Masyarakat Kabupaten Bintan .....	164
2. Peranan dan Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan	165
3. Suport Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri) .....	166
4. Partisipasi dan Dukungan Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia .....	168
5. Suport Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).....	169
F. Partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kabupaten Bintan .....	170
<b>BAB IV FAKTOR PENGHAMBAT PELAKSANAAN <i>LANDREFORM</i> DAN PENATAAN RUANG DI KABUPATEN BINTAN .....</b>	<b>172</b>
A. Faktor Penghambat Pelaksanaan <i>Landreform</i> ..	172
B. Akibat Arah Kebijakan Penataan Ruang Paradigma Baru .....	184
C. Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.....	185
1. Asas dan Tujuan Penataan Ruang dalam Konteks Pelaksanaan <i>Landreform</i> .....	185
2. Akibat Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	186
3. Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	187

D.	Dukungan Politik Anggaran yang Lemah di B idang <i>Landreform</i> .....	191
1.	Pengertian Politik Anggaran .....	192
2.	Maksud dan Tujuan Politik Anggaran . . . .	194
3.	Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim untuk Pelaksanaan <i>Land- reform</i> di Kabupaten Bintan .....	195
E.	Konstruksi Faktor Penghambat Pelaksanaan Penataan Ruang .....	198
1.	Faktor Penghambat Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan .....	198
2.	Kebijakan Otonomi Daerah Arogan dan Sentralistik .....	198
3.	Pengertian Mendasar Kebijakan Otonomi Daerah ....	200
4.	Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah .....	201
F.	Akibat Penerapan Kebijakan Free Trade Zone (FTZ) .....	206
1.	<i>Pengertian FTZ (Free Trade Zone)</i> .....	207
2.	Kabupaten Bintan Sebagai Salah Satu <i>Daerah FTZ (Free Trade Zone)</i> .....	208
3.	Kabupaten Bintan Sebagai Daerah <i>FTZ</i> ..	209
G.	Kebijakan Penataan Ruang Paradigma Baru ..	210
1.	Terminologi Tata Ruang .....	211
2.	Asas dan Tujuan Penataan Ruang.....	211
3.	Perda Tata Ruang Kabupaten Bintan dalam Permasalahan .....	212
H.	Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.	214
1.	Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	214
2.	Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	216
3.	Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Distribusi Daerah	216

I. Suport Anggaran Kecil di Bidang Penataan	
Ruang .....	219
1. Terminologi Politik Anggaran .....	220
2. Maksud dan Tujuan Politik Anggaran . .	222
3. APBN dan APBD Minim .....	223
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP .....</b>
<b>PUSTAKA ACUAN .....</b>	<b>232</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN:</b>	
<b>Lampiran 1</b> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang	
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.....	235
<b>Lampiran 2</b> Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960	
Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian . .	262
<b>Lampiran 3</b> Undang-Undang Republik Indonesia No. 26	
Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang .....	284



# I

## Pendahuluan

---

---

### A. KONSTRUKSI MENGENAI LATAR BELAKANG PELAKSANAAN *LANDREFORM*

#### Latar Belakang

Buku ini oleh penulis diberi judul "**Konstruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan *Landreform* dan Penataan Ruang dalam Konteks Pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* di Kabupaten Bintan**". Kemudian, dalam latar belakang ini, penulis akan melakukan analisis, terutama dalam menjalani seluruh tahapan dan/atau bagian proses metodologi penulisan secara ilmiah. Dalam konteks melak-sanakan penulisan tersebut, jika konstruksi permasalahan sudah diselesaikan sedemikian rupa, maka terhadap hasil yang demikian telah membantu sekaligus memberikan fondasi yang kokoh guna menyelesaikan tahapan penulisan buku ini selanjutnya, karena pada bagian latar belakang itu, harus diuraikan beberapa hal pokok, satu diantaranya adalah tema sentral yang akan dilakukan penulisan, uraian mengenai segala fenomena<sup>1)</sup> yang ada di lokasi penulisan yang merupakan latar belakang munculnya permasalahan, hasrat yang menggugah penulis untuk melaksanakan penulisan buku ini terhadap permasalahan yang ada, serta tujuan yang dicapai atas penulisan buku ini dimaksud.

---

<sup>1)</sup> Fenomena ini merupakan bagian penting dalam hipotesis atau asumsi. Hipotesis dirumuskan bukan hanya sekadar mengikuti dugaan atau asumsi penulis saja, sekalipun dugaan penulis dapat menjadi titik tolak dalam telaah teori dan prediksi. Perhatikan lebih lanjut Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 31-32.

Untuk selanjutnya, penulis melaksanakan studi penulisan terhadap buku ini yaitu di Kantor Bupati Kabupaten Bintan. Judul penulisan dimaksud menurut hemat penulis sangat *urgent* untuk dilakukan penulisan secara akademik tentu pelaksanaannya didasarkan kepada beberapa parameter dan kaidah-kaidah filsafat ilmu dalam memenuhi unsur-unsur dasar dari metodologi penulisan sebagaimana mestinya.

Dalam pada itu, berdasarkan pengamatan di lapangan dan tentunya harus dilanjutkan dengan penulisan buku ini berdasarkan prinsip-prinsip metodologi<sup>2)</sup> penulisan, bahwa ditemukan beberapa fenomena yang sifatnya sudah dapat dikualifikasikan kepada ranah anti buku terutama dalam melaksanakan kebijakan *landreform* dihubungkan dengan ke-bijakan penataan ruang<sup>3)</sup> di Kabupaten Bintan, secara empiris belum dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten Bintan sebagaimana mestinya guna memenuhi harapan masyarakat yaitu terwujudnya suatu penataan permukiman kawasan kota yang indah, nyaman, asri, higienis dan bermartabat.

Sejalan dengan hal ini, sekaligus kebijakan mengenai pelaksanaan *landreform* juga belum dijalankan sebagaimana mestinya. Indikator secara empirik di lapangan telah menunjukkan tingkat keberhasilan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam upaya meningkatkan penerbitan sertifikat (tanda bukti hak) hak atas tanah di wilayah Kabupaten Bintan tingkat persentase keberhasilannya masih sangat minim, sehingga hal itu belum dapat

---

<sup>2)</sup> Dalam konteks metodologi penelitian yang akan digunakan dalam buku ini menitikberatkan kepada penelitian hukum normatif. Dalam hubungan ini, tentunya dilaksanakan menurut kaidah suatu penelitian hukum, dengan menggunakan paradigma kerangka konsepsional yang relevan. Baca Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 7.

<sup>3)</sup> Dalam spektrum lain, bahwa penataan ruang dimaksud mempunyai tujuan untuk menata pembangunan perumahan dan pemukiman khususnya di Kabupaten Bintan. Bandingkan Andi Hamzah dkk., *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 1-2.

memenuhi harapan masyarakat di Kabupaten Bintan dalam hal memberikan kepastian hukum tentang kepemilikan hak atas tanah kepada masyarakat khususnya di Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Komponen fenomena yang patut diduga pada muara akhirnya dapat memberikan kontribusi terhadap permasalahan terutama dalam hal pelaksanaan kebijakan *landreform* dalam perspektif tata ruang di Kabupaten Bintan, adalah persoalan yang bersumber dari dilaksanakannya kebijaksanaan politik hukum di bidang sistem bernegara dan pemerintahan daerah di Indonesia. Bagi Indonesia, sesungguhnya dalam perspektif sejarah khusus terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut telah dilaksanakan secara sistem pemerintahan secara Nasional di Indonesia yaitu sejak tahun 1999 yang lalu, sebagaimana telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tentang perspektif hukum positif telah dilakukan perubahan yaitu sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan berdasarkan perkembangan terakhir bahwa pranata peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dimaksud telah diubah dan diperbarui, yaitu berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015, Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut pendapat penulis, bahwa dengan diberlakukannya politik hukum mengenai pelaksanaan otonomi daerah<sup>4)</sup> dalam sistem dan tata kelola pemerintahan di Indonesia, hal itu secara empirik patut diduga telah banyak memunculkan berbagai persoalan layanan publik kepada masyarakat. Satu diantara persoalan layanan publik yang diakibatkan atas diberlakukannya sistem dan tata kelola berdasarkan paradigma otonomi daerah itu adalah terjadinya ketersumbatan arus komunikasi layanan publik

---

<sup>4)</sup> Perencanaan pembangunan di suatu daerah oleh suatu negara dan bangsa menggunakan beberapa pendekatan penting yaitu pendekatan makro, sektoral, dan regional. Perhatikan lebih lanjut Riyadi, Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 40-42.

berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan *landreform*<sup>5)</sup> dan penataan ruang di Kabupaten Bintan yang terintegrasi antara aparatur pelayan publik di Kantor Bupati Kabupaten Bintan di satu sisi, dengan aparatur negara pelayan publik dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan di sisi lain. Asal muasal yang diduga merupakan faktor penyebab muncunya persoalan tersebut dalam bagian ini dapat diuraikan dari berbagai perspektif yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, sebagai faktor penyebab yang dominan atas terjadinya persoalan dimaksud adalah disebabkan terjadinya perbedaan dari sisi pertanggungjawaban secara struktural. Dalam hal ini dimaksudkan, bahwa berdasarkan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 10 ayat (3) huruf b, urusan pelayanan di bidang pertanahan adalah merupakan urusan pemerintah Kabupaten/kota. Dalam Kenya-taannya di lapangan ketentuan yang ditegaskan oleh Pasal 10 ayat (3) huruf b sebagaimana dimaksud belum berjalan sebagaimana mestinya. Artinya, semua urusan pelayanan di bidang pertanahan di daerah termasuk pada lokasi penulisan buku ini yaitu di Kabupaten Bintan urusan layanan di bidang pertanahan tersebut masih dilaksanakan sepenuhnya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, yang dari semua proses pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya laporan pertanggung-jawabannya langsung disampaikan secara vertikal kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Riau dan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Oleh karena itu, sangat wajar ketersumbatan komunikasi layanan publik khusus mengenai pelaksanaan *landreform* dan penataan ruang di Kabupaten Bintan mengalami hambatan yang sifatnya sangat subtansial dan struktural. Artinya, hambatan tersebut dalam pendekatan subtansial secara politik hukum dan

---

<sup>5)</sup> Salah satu tujuan *landreform* adalah untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup masyarakat terutama dalam mewujudkan cita-cita nasional. Bandingkan Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 121-122.

sistem hukum<sup>6</sup>) untuk melakukan penataan dalam mencariakan solusi dan penyelesaiannya adalah merupakan kewenangan Pemeritahan Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk melakukan per-ubahan atas keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemeritahan Daerah.

Paralel dengan hal ini Pemeritahan Pusat dalam hal ini Presiden harus segera mencabut Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur secara kelembagaan dan struktur organisasi Kantor Badan Pertanahan Nasional Rebublik Indonesia tidak lagi merupakan instansi pemerintah yang ada di daerah yang pertanggungjawabannya masih bersifat vertikal kepada pemerintah pusat. Dalam hal ini dimaksudkan, seharusnya dalam era dan rezim pelaksanaan otonomi daerah, seharusnya urusan layanan di bidang pertanahan secara konsisten dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota dan dalam pendekatan struktural (struktur organisasinya) atas keberadaan Kantor Pertanahan di Kabupaten Bintan sudah masuk dalam bagian-terintegrasi ke dalam struktur oraganisasi pemerintah di Kantor Bupati Kabupaten Bintan, atau dengan perkataan lain seharusnya keberadaan Kantor Pertanahan yang ada di Kabupaten Bintan sudah menyatu dan merupakan Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) di jajaran kantor pemerintahan di Kabupaten Bintan.

**Kedua**, persoalan atas minimnya keberhasilan pelaksanaan kebijakan pertanahan mengenai *landreform* dan sekaligus penataan ruang di Kabupaten Bintan yang berikut pada setiap tahun yaitu kecilnya dukungan anggaran yang bersumber dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).<sup>7)</sup>

---

<sup>6)</sup> Dalam hubungan ini seharusnya konstruksi kebijakan pertanahan terutama dalam konteks pelaksanaan *landreform*, wajib diselaraskan dengan tata guna agraria dan kelestarian lingkungan. Baca lebih lanjut Pasal 14 UUPA No. 5 Tahun 1960, dan A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju*, 1998, hlm. 96-97.

<sup>7)</sup> Dalam hubungan ini seharusnya APBD yang bersumber dari uang rakyat tersebut harus dibelanjakan oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan hal ini baca H.R. Agung Laksono, *Rumah Terindah untuk Rakyat Perjalanan dan Pandangan Politik Menuju Indonesia yang Kita Cita-citakan*, Info Jaya Abadi, Jakarta, 2004, hlm.139.

Dalam pendekatan proses pendekatan politik anggaran, memang hal itu sangat wajar terjadi, karena secara struktur organisasi kelembagaan secara eksplisit di lapangan keberadaan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan tersebut bukan merupakan alat kelengkapan struktur organisasi pemerintahan Kabupaten Bintan. Dengan keadaan seperti ini dalam menjalani prosedural penetapan APBD Kabupaten Bintan bukanlah merupakan wewenang dan tanggung jawab pihak pemerintahan Kabupaten Bintan, melainkan hal itu merupakan beban, dan tanggung jawab pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Dalam pada itu, khususnya yang terjadi di lingkungan kelembagaan Kantor Badan Pertanahan Republik Indonesia di Jakarta, terkait melaksanaan proses atas penetapan anggaran untuk melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan itu juga mengalami hambatan proses dalam pelaksanaannya atau paling tidak mengalami perlambatan dalam hal penetapan anggaran pembiayaannya di dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) pada setiap tahunnya. Hal ini dapat dipahami terjadi, karena dalam konteks struktur kelembagaan bahwa sesuai dengan Peraturan Peresiden telah ditegaskan secara kelembagaan dan struktur organisasi bahwa keberadaan instansi Kantor Badan Pertanahan Nasional tersebut adalah merupakan instansi vertikal yang bertanggung jawab kepada pemerintah di pusat.

**Ketiga**, pada elemen ketiga ini yang sering menjadi faktor penghambat dalam hal melaksanakan program dan kebijakan pertanahan khususnya mengenai kegiatan *land-reform* terutama dalam perspektif pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah berkaitan dengan lemahnya sosialisasi kepada masyarakat. Dalam hal ini dimaksudkan segala bentuk program kerja yang akan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan mengenai *landreform*, demikian juga program yang akan dilaksanakan oleh pihak pemerintah Kabupaten Bintan mengenai penataan ruang sangat minim sosialisasinya kepada masyarakat di Kabupaten Bintan, sehingga dengan keadaan demikian begitu tibanya

program dimaksud dilaksanakan sering kali mendapat penolakan yang spontan dari seluruh masyarakat. Dalam pendekatan yang sifatnya praktis operasional dan secara empiris di lapangan, acap kali keadaan ini semakin diperparah karena masih lemahnya koordinasi antara aparat pelaksana di Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dengan aparat pelaksana di Kantor Bupati Kabupaten Bintan. Pada sisi lain, sering sekali muncul hambatan tambahan yaitu adanya sikap arogansi dari kedua belah pihak yang tidak hendak saling mengalah dalam hal mewujudkan upaya percepatan mengenai pelaksanaan *landreform* di satu pihak yang penanggung-jawabnya secara teknis operasional adalah pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, dan di pihak lain terkait dengan pelaksanaan penataan ruang yang dalam tataran pelaksanaannya adalah pihak Kantor Bupati Kabupaten Bintan.

Setelah dipaparkan sedemikian rupa beberapa fenomena yang dapat dikategorikan sebagai penghambat dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* dan penataan ruang di Kabupaten Bintan, untuk selanjutnya pada bagian ini akan ditelisik sedemikian rupa yuridis formal tentang dasar hukum positif mengenai pengaturan hukum dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform*. Demikian juga pengaturan hukum positif<sup>8)</sup> dalam hal melaksanakan kegiatan di bidang penataan ruang khususnya pada lokasi penulisan buku ini yaitu di Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Dalam pendekatan yang sifatnya paradigmatis yuridis, bahwa sebagai dasar hukum positif pengaturan hukum mengenai pelaksanaan kebijaksanaan pertanahan di bidang *landreform* adalah bersumber dan merujuk kepada segala ketentuan yang termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam pendekatan yang lebih teknis operasional pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* tersebut adalah merujuk dan bersumber kepada

---

<sup>8)</sup> Hukum positif tentang landreform dasar pijakannya adalah UUPA No. 5 Tahun 1990. Dalam hubungan ini baca lebih lanjut I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 1.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Prp) Nomor 56 Tahun 1961 Tentang pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Sedangkan dasar pengaturan hukum secara hukum positif mengenai penataan ruang adalah merujuk dan bersumber kepada segala ketentuan sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Nasional.

Dalam pada itu, khusus mengenai tersumbat dan terhambatnya pelaksanaan kegiatan *landreform*<sup>9</sup>) tersebut selama ini sudah menjadi pertanyaan besar bagi masyarakat, khususnya yang bertempat tinggal di Kabupaten Bintan, pertanyaannya adalah: Mengapa program dan kebijakan pemerintah di bidang *landreform* yang pengaturan hukumnya sudah ditetapkan 56 tahun yang lalu belum juga dilaksanakan secara maksimal dan hasilnya belum dinikmati oleh masyarakat yaitu terciptanya penataan penatagunaan tanah yang adil dan seimbang kepada masyarakat? Pertanyaan mendasar dari masyarakat khususnya dari masyarakat yang bermukim dan bertempat tinggal di Kabupaten Bintan memang sangat sulit untuk dijawab secara konstruktif dalam menemukan jalan penyelesaian yang komprehensif yang dibutuhkan oleh masyarakat<sup>10</sup>) khususnya di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, penulis akan berupaya sedemikian rupa tentunya dalam pendekatan melaksanakan penulisan secara ilmiah berdasarkan kaidah-kaidah metodologi penulisan, akan menjawab pertanyaan mendasar tersebut.

Pada sisi lain pertanyaan seputar pelaksanaan penataan ruang tersebut juga muncul dari masyarakat Kabupaten Bintan. Subtansi pertanyaan sama dengan pertanyaan di atas, terkait lambatnya pelaksanaan *landreform* tersebut.

---

<sup>9</sup>) Pada sisi lain, secara paradigmatis kegiatan *landreform* tersebut adalah untuk mempertanggungjawabkan fungsi sosial hak atas tanah. Dalam hubungan ini baca lebih lanjut Maria S.W. Sumardjono, *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*, Bina Media, Medan, 2000, hlm.62.

<sup>10</sup>) Dalam pelaksanaan *landreform* dimaksud diharuskan memerhatikan hukum yang hidup di dalam masyarakat satu diantaranya adalah tanah hak adat (hak ulayat). Relevan dengan hal ini perhatikan lebih lanjut L.P. Hasibuan, *Hukum Agraria Menurut Adat Dalihan Natolu*, tanpa menyebutkan penerbit, Medan, 1988, hlm. 3-5.

Kembali kepada pertanyaan dari masyarakat mengenai penataan ruang tersebut, mengapa pemerintah tidak fokus melaksanakan kebijakan publik mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, sehingga keadaan yang ada saat ini penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan belum tercipta penataan ruang yang tertata dengan baik, efisien dan efektif, yang mampu menjamin terlaksananya beberapa prinsip hukum satu diantaranya adalah meneguhkan terciptanya kepastian hukum, keadilan, keseimbangan dan prinsip keberlanjutan mempertahankan keberlangsungan fungsi dan kemampuan segala sumber daya dan potensi lingkungan hidup, yang semuanya itu mampu menjamin dan sekaligus meneguhkan tercapainya percepatan cita-cita nasional yaitu terwujudnya masyarakat yang berkeadilan, makmur dan berkesejahteraan sosial, bermartabat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea ke-empat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terhadap elemen beberapa pertanyaan yang sifatnya sangat fundamental dari masyarakat di Kabupaten Bintan seputar terlambatnya pelaksanaan program kebijakan per-tanahan di bidang *landreform* dan kebijakan mengenai penataan ruang dimaksud, menurut hemat penulis memang sangat patut dan wajar dalam perspektif aksiologis jika dihubungkan dengan hakikat ilmu dan dalam ranah filsafat hukum. Suasana kepatutan dan kewajaran itu dapat dibenarkan secara rasional dan nalar, karena pengaturan hukum positif khususnya di bidang *landreform* pada kenyataannya sudah lama diterbitkan oleh pemerintah yaitu sejak tahun 1961 yang lalu berarti sudah berlangsung kurang lebih 56 tahun lamanya, tetapi mengapa pelaksanaan *landreform* tersebut belum juga dapat dilaksanakan secara maksimal dalam upaya mewujudkan cita-cita luhur<sup>11)</sup> anak bangsa Indonesia di Republik tercinta

---

<sup>11)</sup> Pada aspek lain pelaksanaan *landreform* tersebut pada dasarnya harus memerhatikan bahwa dalam memberdayakan hak atas tanah dimaksud harus bersandarkan kepada kepentingan umum dan negara. Dalam hubungan ini baca Syarifuddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pustaka Bangsa Press, Jakarta, 2004, hlm. 70-71.

ini? Demikian juga halnya mengenai pelaksanaan penataan ruang nasional dan khususnya penataan ruang di Kabupaten Bintan, belum juga terlaksana sebagaimana mestinya, padahal pengaturan hukum positif terutama pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa hak dan kewenangan Bupati/Bupati khususnya mengenai pelaksanaan penataan ruang tersebut sudah sepenuhnya dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia tentunya tidak terkecuali kepada Kabupaten Bintan Provinsi Riau tempat lokasi penulisan buku ini. Seharusnya dengan kewenangan Bupati yang begitu besar dalam hal melakukan dan sekaligus melaksanakan kebijakan publik tentang penataan ruang, kondisi penataan ruang di Kabupaten Bintan sudah terwujud suatu keadaan dan iklim penataan ruang yang kondusif<sup>12)</sup>, tertata dengan baik yang sudah mempertanggung jawabkan prinsip-prinsip penataan ruang sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang pada akhirnya dengan adanya penataan ruang Kabupaten Bintan yang baik tersebut dapat mempercepat cita-cita Nasional Bangsa dan Negara Indonesia. Dalam pada itu fasilitas yang dimiliki Provinsi Kepulauan Riau, dengan baru dilaksanakannya pemekaran dari Provinsi Induk Riau pada tahun 2004 yang lalu, seharusnya momentum ini dapat dimanfaatkan oleh Provinsi Kepulauan Riau dan khususnya bagi Kabupaten Bintan untuk lebih bergegas dan bergerak cepat dalam hal melaksanakan penataan ruang di wilayah Kabupaten Bintan secara komprehensif.

Terhadap beberapa pertanyaan yang sangat fundamental yang datangnya dari sebagian besar masyarakat di Kabupaten Bintan sebagaimana yang telah dibentangkan penulis sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, khususnya mengenai adanya keterlambatan dalam hal pelaksanaan kegiatan kebijakan

---

<sup>12)</sup> Dalam bagian ini suasana kondusif yang dimaksudkan bahwa pelaksanaan *landreform* tersebut harus diintegrasikan dengan kebijakan untuk menyikapi dalam spektrum yang luas terkait dengan wawasan lingkungan. Dalam hubungan ini baca lebih lanjut Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku III: Regional*, Bina Cipta, Bandung, 1982, hlm. 20-21.

pertanahan di bidang *landreform*, demikian juga kebijakan mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, hal-hal dimaksud adalah merupakan motivasi yang menggugah penulis untuk melaksanakan penulisan buku ini secara akademis dengan berlandaskan kepada semua kaidah dan prinsip dasar dalam melaksanakan metodologi penulisan secara ilmiah.

Sejalan dengan uraian di atas dan selanjutnya tema sentral yang akan dibahas sesuai dengan judul buku ini, penulis akan melakukan analisis secara terintegratif dengan kebijakan pemerintah dalam konteks penataan ruang. Hal ini dimaksudkan dalam upaya mempercepat terwujudnya pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan adalah merupakan salah satu kebijakan yang sangat penting dan mendesak dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan dan Provinsi Kepulauan Riau secara simultan dan konsisten. Hal tersebut dimaksudkan juga untuk menciptakan suatu lingkungan tempat permukiman, kegiatan perdagangan dan jasa secara baik dan konstruktif dan sekaligus dengan melaksanakan program dan kebijakan tersebut adalah untuk mewujudkan percepatan penataan hak atas tanah, dalam upaya menciptakan keadilan dan ke-seimbangan kepemilikan hak atas tanah, guna mewujudkan rasa keadilan, keseimbangan, kepastian hukum dan sekaligus diharapkan mampu terwujudnya cita-cita luhur anak bangsa di Republik Indonesia yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan berkesejahteraan.<sup>13)</sup>

Dalam pendekatan lain, bahwa pelaksanaan kebijakan publik terkait dengan pelaksanaan kegiatan penataan ruang tersebut juga menyentuh kepada hal yang sangat mendasar yaitu pada ranah politik hukum dalam perspektif politik perekonomian suatu bangsa. Dalam perspektif ini, mengan dung pengertian bahwa dari pelaksanaan kebijakan penataan ruang dimaksud, dapat menentukan maju mundurnya per-tumbuhan perekonomian suatu

---

<sup>13)</sup> Aspek lain dalam konteks ini juga diperhatikan tentang keamanan masyarakat dalam pola tatanan kehidupan sosialnya terutama terkait dengan aspek Hak Asasi Manusia (HAM). Perhatikan H. Mastra Liba, *Pikiran, Pandangan, dan Pantauan Me-ngenai HAM Menuju "Good Governance"*, Yayasan Annisa, Jakarta, 2002, hlm. 34-35.

bangsa. Dengan pengertian lain, apabila suatu negara dan daerah tertentu dalam suatu negara melaksanakan dengan baik dan konstruktif, dengan menerapkan kebijakan yang terintegratif secara komprehensif dan holistik mengenai pelaksanaan kebijakan penataan ruang<sup>14)</sup>, maka daerah itu akan berkembang pesat secara ekonomi. Seiring dengan itu maka terhadap suatu daerah yang melaksanakan program dan kebijakan penataan ruang, akan mampu mengakomodir tentang kebutuhan atas kehadiran hukum khususnya di bidang pertanahan yang mampu memberikan jaminan tegaknya kepastian, keadilan dan keseimbangan hak-hak masyarakat dalam hal penataan dan penatagunaan hak atas tanah, yang memberikan jaminan untuk terciptanya suatu tatanan kehidupan masyarakat guna menuju kepada suatu kehidupan yang berkesajahteraan dan bahagia.

Bagi pemerintah Kabupaten Bintan, khusus mengenai pelaksanaan kebijakan publik atas diterapkan dan dilaksanakannya kegiatan penataan ruang adalah merupakan kebutuhan yang mutlak untuk dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan terutama dalam menghadapi dan menyikapi atas diberlakukannya kebijakan nasional yang menetapkan bahwa Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *Free Trade Zone (FTZ)*, yang ditetapkan oleh pemerintah dan para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui hukum positif yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Kabupaten Bintan, Batam dan Karimun.

Pasca ditetapkannya Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *Free Trade Zone (FTZ)*, seharusnya pemerintah Kabupaten Bintan bergegas dan bertindak cepat untuk segera melaksanakan program kebijakan publik yaitu dengan melaksanakan kebijakan

---

<sup>14)</sup> Mengenai penataan ruang ini juga sangat erat kaitannya dengan program *Land Use Planning*. Baca lebih lanjut A.P. Parlindungan, *Suatu Land Use Planning yang Didambakan*, tanpa menyebutkan penerbit, Medan, 1983, hlm. 23-24.

publik<sup>15)</sup> yaitu di bidang penataan ruang. Hal ini penurut penulis kedua kebijakan publik tersebut harus segera dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan, karena Kabupaten Bintan pada posisi saat ini sudah merupakan salah satu tujuan migrasi bagi para masyarakat Indonesia dari daerah lain untuk mengadu nasib dan menggantungkan harapan kehidupannya di Kabupaten Bintan.

Dalam hal ini tertancap pada pikiran dan masyarakat lain dari luar daerah Kabupaten Bintan, yang datang berbondong-bondong ke Kabupaten Bintan mereka mempunyai bayangan bahwa di Kabupaten Bintan sebagai salah satu kawasan FTZ akan mudah mencari kerja dan nafkah untuk menopang dan menggantungkan harapan kehidupan keluarganya. Dalam konteks ini, dengan banyaknya masyarakat lain di luar daerah menuju Kabupaten Bintan tersebut, pada satu sisi hal itu merupakan tambahan energi dan potensi dalam konteks untuk menambah pendapatan asli daerah, karena dari sebagian peng-hasilan para pekerja dimaksud dapat memberikan kontribusi pendapatan bagi daerah, paling tidak penerimaan pendapatan dalam bentuk penerimaan pajak penghasilan Pasal 21.

Dalam perspektif lain, bahwa dengan banyaknya masyarakat di luar daerah datang ke Kabupaten Bintan, sesungguhnya hal itu merupakan ancaman dalam konteks pengendalian keseimbangan penduduk dengan ketersediaan lahan hak atas tanah yang dipergunakan sebagai lahan dan/atau kawasan permukiman untuk penduduk, tentunya dengan memerhatikan prinsip-prinsip keseimbangan dan keberlanjutan fungsi kemampuan potensi sumber daya alam dan kemampuan lingkungan hidup. Oleh karena itu, dalam perspektif ini, tidak ada pilihan lain bagi pemerintah Kabupaten Bintan, sekali lagi untuk segera melaksanakan kebijakan

---

<sup>15)</sup> Kebijakan publik mengenai penataan ruang yang dimaksudkan, dalam pendekatan praktis operasional juga ada hubungannya dengan pendaftaran tanah. Baca A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 15.

publik yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan publik mengenai penataan ruang untuk menjamin pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan fenomena penatagunaan atas hak tanah di Kabupaten Bintan, sebagaimana sebagian telah diuraikan pada bagian di atas, pada bagian lain masih banyak fenomena lain yang muncul di lapangan. Fenomena lain yang menyulut munculnya berbagai persoalan di Kabupaten Bintan, karena kurang cepat dan tanggapnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang. Salah satu diantaranya fenomena yang sering timbul tersebut adalah seputar banyaknya permukiman kumuh di Kabupaten Bintan, banyaknya bangunan rumah liar, yang sering diistilahkan dalam kehidupan masyarakat dengan sebutan RULI (Rumah Liar). Terhadap keadaan ini, tentunya akan menciptakan penatagunaan hak atas tanah yang tidak tertib, tidak higienis dan tidak asri dan sekaligus tidak nyaman untuk rumah hunian tempat tinggal dalam suatu tatanan kehidupan masyarakat yang bermartabat.

Menurut hemat penulis, terutama dalam menyikapi ke-adaan faktual sebagaimana diuraikan di atas, sudah semestinya pemerintah Kabupaten Bintan tentunya bersama para wakil rakyat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan untuk bergerak cepat, tanggap guna menyusun Peraturan Daerah (PERDA) tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan dan sekaligus pengaturan hukum secara komprehensif, terintegratif di Kabupaten Bintan. Kebijakan ini sekali lagi menurut penulis tidak dapat untuk ditunda-tunda dan diabaikan dalam waktu yang berlangsung lama, karena semakin lama hal tersebut dilakukan maka untuk waktu ke depan penataan ruang di daerah Kabupaten Bintan semakin tidak teratur, dan hal ini akan memberikan dampak yang negatif dalam konteks penampilan Kabupaten Bintan sebagai salah satu wajah terdepan bagian wilayah Republik

Indonesia yang berhadapan langsung dengan Negara Asing yaitu Negara tetangga Malaysia dan Singapura, dan sekaligus hal itu dalam perspektif penegakan hukum untuk menciptakan tatanan kehidupan masyarakat Kabupaten Bintan yang ramah, santun, berjati diri dan bermartabat berdasarkan Pancasila sebagai Dasar Negara, jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia akan sulit untuk diwujudkan sesuai dengan cita-cita luhur anak bangsa Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya sebagaimana yang telah ditegaskan secara eksplisit dalam pendekatan yang sangat paradigmatis dalam pendekatan filosofis yaitu di dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud.

Persoalan lain juga sudah mulai muncul di Kabupaten Bintan yang disebabkan kurang tanggap dan kurang cepatnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk segera melaksanakan kebijakan mengenai penataan ruang. Salah satu diantara persoalan itu adalah terancamnya potensi sumber daya alam dan kemampuan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup. Secara kasat mata dan secara empiris ditemukan fakta hukum dimana-mana pada sebagian kawasan Kabupaten Bintan, saat ini keberadaan hutan lindung sudah beralih fungsi menjadi kawasan kota Perdagangan dan jasa, bahkan sudah beralih fungsi menjadi kawasan permukiman rumah mewah. Pada sisi lain kawasan-kawasan pinggiran pantai juga sudah berubah fungsi menjadi kawasan wisata dan tempat-tempat hiburan serta kawasan kuliner.

Dalam konteks persoalan di atas, dalam kenyataannya sekaligus muncul persoalan dalam ranah hukum, yaitu pe-merintah Kabupaten Bintan berhadapan secara hukum dengan Kementerian Kehutanan terkait dengan terjadinya alih fungsi kawasan hutan lindung itu menjadi kawasan permukiman rumah mewah dan berbagai perubahan alih fungsi sebagaimana diuraikan pada bagian di atas. Untuk itu, guna menyelesaikan persoalan alih fungsi

kawasan ini, sekali lagi pihak pemerintah Kabupaten Bintan tentunya bersama dengan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau untuk segera menuntaskan pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) ten-tang penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan fenomena dan persoalan persoalan hukum yang muncul di lapangan di Kabupaten Bintan, akibat terjadi perlambatan dalam hal membentuk pengaturan hukum mengenai penataan ruang, muncul juga fenomena lain yaitu dengan masih melemahnya koordinasi yang terintegratif antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak Badan Pengu-sahaan (BP) Kawasan Batam. Dalam hal ini, terjadinya ketersumbatan koordinasi yang terintegratif diantara kedua lembaga dan institusi negara ini, menurut hemat penulis karena adanya perbedaan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dalam pendekatan keorganisasian dan struktur kelembagaan. Untuk pemerintah Kabupaten Bintan pertanggungjawabannya secara hierarkis kepada para wakil rakyat daerah Kabupaten Bintan, kepada Gubernur Provinsi Kepulauan Riau dan dilanjutkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan bagi BP Kawasan Kota Batam pertang-gungjawabannya secara vertikal langsung kepada pemerintah pusat yaitu melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara di Jakarta.

Dan sejalan dengan ini, yang menyulut persoalan melambatnya dibentuknya pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, menurut pendapat penulis adalah disebabkan belum tuntasnya pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan khususnya mengenai Hak Pengelolaan terhadap hak atas tanah di Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam. Sesuai dengan kebijakan pemerintah mulai periode dan rezim pemerintahan orde baru bahwa hak menguasai negara (HMN) terkait dengan kewenangan Hak Pengelolaan hak atas tanah di Kabupaten Bintan pada kenyataannya sudah dilimpahkan oleh pemerintah pusat dahulu kepada Badan Otorita Batam, sekarang dilanjutkan kepada Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam.

Dalam konteks ini, perihal yang terkait dengan penatagunaan hak atas tanah di Kabupaten Bintan, BP Kawasan Batam menilai mempunyai kewenangan yang mutlak dalam melakukan pengusahaan, dan penatagunaan hak atas tanah, karena Hak Pengelolaan itu adalah merupakan hak dan kewenangan BP Kawasan Batam.

Hal ini terbukti salah satu prosedur dasar yang harus dilalui oleh warga masyarakat yang akan melakukan pendaftaran hak atas tanahnya dalam konteks untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah yang dimohonkannya, diwajibkan mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan yaitu dari BP Kawasan Batam. Keadaan inilah sebagai kendala utama yang sifatnya sangat struktural yaitu terjadi ketersumbatan koordinasi yang terintegratif antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam.

Dengan menyimak dan menelisik kepada berbagai persoalan hukum akibat terlambatnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk segera membentuk pengaturan hukum yang berhubungan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, untuk itu menurut hemat penulis sudah seharusnya antara pihak pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak BP Kawasan Batam, untuk segera duduk bersama guna segera melakukan dengan gerak yang cepat dan tanggap guna melaksanakan proses pembentukan pengaturan hukum tentang pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Terkait dengan hal di atas, sudah seharusnya sekarang ini pihak pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam untuk melakukan penelaahan sekaligus melakukan percepatan dalam hal pembentukan pengaturan hukum (*law making process*) mengenai pengaturan hukum tentang pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Sebagai dasar yang dijadikan rujukan dalam hal melakukan proses pembentukan pengaturan hukum mengenai

pelaksanaan penataan ruang itu, harus merujuk kepada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Dengan menyimak dan menelisik dalam pendekatan yuridis dari beberapa fenomena dan persoalan hukum sebagaimana yang telah diuraikan di atas, penulis mempunyai keterpanggilan dan sekaligus menggugah penulis untuk melakukan penulisan dalam buku ini. Dalam konteks ini, penulis menorehkan harapan bahwa dari hasil penulisan ini tentunya dengan hasil analisis dari konstruksi permasalahan yang akan dibentangkan dalam penitian ini akan memberikan masukan yang konstruktif kepada semua pihak baik itu untuk kalangan akademisi dalam pendekatan teoretis dan konseptual, maupun untuk para praktisi dalam pendekatan praktis operasional dan aparatur negara yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan untuk digunakan sebagai rujukan dalam pelaksanaannya.

Dengan telah dilakukannya analisis mendasar sebagai-mana yang telah diuraikan pada bagian latar belakang, berikut ini dikonstruksikan beberapa permasalahan yang lebih lanjut akan dianalisis dalam buku ini, dan merupakan permasalahan pokok<sup>16</sup>), satu diantaranya substansi mengenai pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan. Untuk permasalahan berikutnya juga akan dianalisis hal-hal yang berkenaan dengan faktor yang menjadi penghambat dalam hal melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan. Pada bagian berikutnya akan dijelaskan terkait dengan tindakan penyelesaian dalam hal mempercepat pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

---

<sup>16</sup>) Dalam rumusan masalah ini hal fundamental yang harus dijadikan acuan adalah mempedomani kaidah-kaidah ilmiah untuk menemukan kebenaran. Bandingkan Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Ind-Hil-Co, Jakarta, 1990, hlm. 30.

Dalam pada itu, dan beranjak atas konstruksi per-masalah dimaksud, maka penulis berharap, dari hasil penulisan buku ini, dapat mengetahui pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan, dan sejalan dengan hal ini dapat pula diketahui faktor yang menjadi penghambat dalam hal melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan, kemudian diharapkan pula dapat diketahui tindakan penyelesaian dalam hal mempercepat pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Khusus mengenai manfaat dari hasil penulisan buku ini dapat dikualifikasi ke dalam dua pedekatan, yaitu:

**Pendekatan teoretis**, manfaat dari hasil penulisan buku ini, diperoleh suatu harapan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang konstruktif dalam pendekatan teoretis kon-septual dalam bidang dan ranah ilmu pengetahuan hukum yaitu khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan *landreform* dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan.

**Pendekatan praktis**, manfaat dari hasil penulisan buku ini, diharapkan dapat memberikan bekal sebagai pedoman khususnya bagi aparatur pelaksana, dan para praktisi yang ber-hubungan dengan pelaksanaan kegiatan *landreform* dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan.

Dalam perspektif metodologi penulisan karya ilmiah, dipandang perlu untuk menetapkan kerangka teori dasar yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah beberapa permasalahan inti sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas. Dalam pada itu, penulis juga menetapkan kerangka konsep yang merupakan definisi operasional atas beberapa variabel sebagaimana tercantum dalam buku ini. Hal ini perlu ditegaskan, agar tidak terjadi multi tafsir dalam memahami seluruh substansi yang dibentangkan oleh penulis dalam buku ini.

Berkenaan dengan hal dimaksud, utamanya mengenai penetapan tentang substansi kerangka teori dan konsepsi dalam hal melaksanakan penulisan buku ini adalah suatu hal yang penting dan mutlak dari sisi kaidah metodologi penulisan dalam bidang karya ilmiah/buku ini. Terkait dengan hal ini, maka penulis dalam bagian dan/atau substansi kerangka teori dan konsepsi ini, akan menetapkan teori apa yang akan digunakan sebagai pisau analisis dari beberapa permasalahan yang sudah dibentangkan sedemikian rupa pada bagian perumusan masalah, demikian pula untuk selanjutnya akan diuraikan secara tegas tentang beberapa konsepsi yang akan digunakan dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini dalam buku ini.

Sejalan dengan uraian di atas, maka penulis akan menggunakan teori besar (*grand theory*) dalam melaksanakan penulisan buku ini, yaitu dengan memakai teori besar (*grand theory*) sebagaimana yang telah dikemukakan oleh John Austin sebagai salah seorang pelopor teori hukum positif atau paham positivisme hukum. Menurut teori John Austin sebagaimana dimaksud, dikatakannya bahwa pemerintah mempunyai otoritas sebagai komando utama yang menjalankan kekuasaan ter- tinggi dari kekuasaan yang diberikan masyarakatnya, untuk melaksanakan seluruh produk peraturan dan perundang-undangan tersebut. Masih dalam penggunaan teori besar (*grand theory*) ini, dengan mempertimbangkan konstruksi permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini, penulis akan menggabungkannya dengan teori Lawrence M. Friedmann. Teori terkenal yang telah dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmann tersebut dikatakannya bahwa suatu produk hukum termasuk produk hukum tentang *landreform* dan penataan ruang khususnya di lokasi penulisan buku ini yaitu di Kabupaten Bintan tidak akan berjalan sebagaimana mestinya untuk memenuhi maksud dan tujuan dari diterapkannya pengaturan hukum itu untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan, jika tidak dipenuhi beberapa

persyaratan yang fundamental dalam pendekatan teori sebagaimana yang dimaksudkan oleh Lawrence M. Friedmann<sup>17)</sup> dimaksud.

Ada tiga parameter dan/atau elemen utama yang wajib dipenuhi oleh pemerintah untuk efektifnya sebuah produk peraturan perundang-undangan dalam upaya mempercepat terwujudnya tujuan diberlakukannya peraturan perundang-undangan itu dan sekaligus untuk mempercepat tercapainya harapan dan keinginan masyarakat yaitu terciptanya tatanan masyarakat yang tertib, adil, berkemakmuran dan ber-kesejahteraan. Tiga parameter yang dimaksudkan oleh Lawrence M. Friedmann dimaksud yaitu sebagai berikut:

**Pertama**, materi dan atau substansi yang termuat dan ditetapkan dalam asas-asas, norma-norma dan pasal-pasal di dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus lengkap, padat, komprehensif dan holistik serta harus sesuai dengan jati diri bangsa dan masyarakatnya. Dalam hal ini, maka terkait dengan pelaksanaan proses pembentukan peraturan dan perundang-undangan (*law making process*) itu harus dilaksanakan dengan acara melaksanakan diseminasi yang ter-sistematik secara bottom up (pendekatan dari bawah) yang melibatkan peran aktif dari seluruh lapisan masyarakat.

**Kedua**, pada bagian ini menurut teori Lawrence M. Friedmann bahwa dalam melaksanakan materi pengaturan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan itu harus dilaksanakan oleh pemerintah dengan menyediakan dan atau melengkapi beberapa elemen penting yaitu: struktur kelembagaan pene-gakan hukum yang efektif, efisien dan profesional. Dalam hal ini menurut hemat penulis, aparat penegak hukum itu juga harus berjiwa bersih, ikhlas, moral dan budi pekerti yang baik dan merakyat. Elemen berikutnya adalah tersedianya infrastruktur dan peralatan kerja yang diperlukan oleh seluruh aparat penegak hukum yang kemampuan

---

<sup>17)</sup> Penggunaan *grand theory* di atas pada intinya harus merujuk kepada sistem hukum di Indonesia, yang dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan. Perhatikan Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, 1998, hlm. 15-16.

infrastruktur dan peralatan kerja dimaksud harus tersedia dalam jumlah yang cukup, spesifikasi peralatannya canggih yang disesuaikan dengan perkembangan teknologi dan informasi yang moderen. Merupakan elemen berikutnya pada bagian ini kata Lawrence M.Friedmann adalah ketersediaan anggaran dan biaya yang cukup untuk melaksanakan seluruh produk peraturan dan perundang-undangan itu, termasuk produk peraturan perundang-undangan mengenai *landreform* dan penataan ruang pada lokasi penulisan buku ini yaitu di Kabupaten Bintan.

**Ketiga**, dalam parameter ketiga ini, menurut Lawrence M. Friedmann dalam teorinya tersebut dikatakannya suatu produk peraturan dan perundang-undangan itu akan berhasil mewujudkan cita-cita luhur masyarakat dan bangsanya, apabila dalam pelaksanaanya dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan budaya hukum (*legal culture*) yang dimiliki oleh masyarakat dimana peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan, tentunya menurut teori Lawrence M. Friedmann ini bahwa pelaksanaan segala bentuk peraturan perundang-undangan mengenai *landreform* dan penataan ruang pada lokasi penulisan buku ini yaitu di Kabupaten Bintan, maka dalam pelaksanaan program dan kebijakan dimaksud harus dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan, yaitu harus disesuaikan dengan budaya hukum (*legal culture*) oleh seluruh lapisan masyarakat Kabupaten Bintan.

Untuk lebih lanjut, dapat dijelaskan bahwa dalam pendekatan metodologi penulisan, atas penggunaan teori besar (*grand theory*) itu saja dalam penulisan buku ini belumlah cukup. Untuk itu, pada bagian kerangka teori ini, penulis akan menggunakan teori tengah (*middle theory*) yang juga akan digunakan sebagai pisau analisis terhadap konstruksi per-masalah yang diketengahkan dalam buku ini. Sebagai teori tengah (*middle theory*) dalam penulisan buku ini adalah berdasarkan teori yang telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Dalam teorinya Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum yang terimplementasi dalam produk peraturan dan perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah

peraturan hukum mengenai *landreform* dan penataan ruang di Kabupaten Bintan, Provinsi Riau pada lokasi penulisan buku ini, adalah sebagai alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat, yang berfungsi untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat yang sedang membangun.

Dalam pada itu, Mochtar Kusumaatmadja dalam teorinya tersebut dikatakannya bahwa atas dilaksanakannya segala produk peraturan perundang-undangan itu harus mampu membantu dan menjamin untuk terciptanya proses perubahan pembangunan masyarakat tersebut. Terkait dengan teori Mochtar Kusumaatmadja ini, maka dalam hal melaksanakan segala program dan kegiatan mengenai *landreform* dan penataan ruang pada lokasi penulisan buku ini, yaitu di Kabupaten Bintan, maka atas pelaksanaan program dimaksud, pemerintah Kabupaten Bintan harus mampu membantu untuk terjadi dan terciptanya suatu proses perubahan pembangunan masyarakatnya. Menurut hemat penulis kata kunci dari seluruh rangkaian atas kegiatan dan pelaksanaan program mengenai *landreform* dan penataan ruang di Kabupaten Bintan itu, adalah terciptanya suasana yang kondusif untuk membantu terwujudnya proses perubahan pembangunan masyarakat khususnya di Kabupaten Bintan.

Lebih lanjut, menurut pendapat dan analisis penulis, bahwa proses perubahan pembangunan masyarakat tersebut haruslah mengarah kepada pencapaian hasil yang positif, bukan hasil yang negatif. Tolok ukur dan sebagai parameter yang mendasar untuk membantu terjadi proses perubahan pembangunan masyarakat di Kabupaten Bintan itu adalah harus merujuk dan bersumber kepada hal-hal yang fundamental, hal mana secara paradigmatis konstitusional sudah digariskan dan ditegaskan dalam Konstitusi Negara, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang lebih khusus lagi semua proses perubahan itu adalah merupakan bentuk pertanggungjawaban terhadap cita-cita

nasional, cita-cita luhur anak bangsa dan Negara Indonesia sebagaimana yang telah ditegaskan dalam amanat alinea keempat pembukaan Konstitusi Negara Indonesia.

Untuk selanjutnya, dalam melaksanakan seluruh rangkaian penulisan buku ini, harus ditetapkan tentang penggunaan teori yang sifatnya lebih praktis operasional, yang disebut dengan teori yang aplikatif. Sejalan dengan penggunaan teori besar (*grand theory*) dan teori tengah (*middle theory*) sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka dalam penetapan teori aplikatif penulis akan menggunakan teori Jeremy Bentham. Menurut hemat penulis penggunaan teori aplikatif yang merujuk kepada teori Bentham adalah sangat relevan dan tepat, yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah segala permasalahan yang telah dibentangkan dalam penulisan buku ini.

Dalam teorinya, Jeremy Bentham mengatakan, bahwa tidak ada gunanya banyak produk peraturan dan perundang-undangan itu dibentuk oleh pemerintah dan para wakil rakyat pada semua tingkatan, jika tidak memberikan jaminan kepada seluruh lapisan masyarakatnya untuk terciptanya rasa ke-bahagiaan bagi masyarakatnya. Demikian pula halnya dalam konteks penulisan buku ini, tidak akan berguna dan bermakna apabila segala bentuk dan peraturan dan perundang-undangan yang diproduk oleh pemerintah mengenai pelaksanaan *landreform* dan penataan ruang, jika dalam pelaksanaannya tidak memberikan jaminan dan peneguhan untuk terciptanya rasa kebahagiaan bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat di Kabupaten Bintan.

Lebih lanjut, dalam bagian ini dapat dijelaskan khusus mengenai kerangka teori dan kerangka konsep terutama dalam membedah substansi dan permasalahan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, yaitu dalam upaya untuk menetapkan dari awal khususnya mengenai kerangka teori dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan ada suatu hal sangat fundamental dalam spektrum dan paradigma teoretis konseptual

adalah dimulai dari upaya untuk me-netapkan teori besar (*grand theory*) apa yang akan digunakan sebagai pisau analisis guna membedah permasalahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga agar proses penulisan dalam menemukan kesimpulan dari hasil penulisan itu berjalan pada koridor penulisan yang benar, objektif, rasional, jujur, terbuka dan empiris sesuai dengan kaidah-kaidah metodologi penulisan sebagaimana mestinya.

Relevan dengan elemen penting sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, terutama dengan upaya untuk menentukan teori besar (*grand theory*) yang akan digunakan sebagai rujukan dasar dan sekaligus sebagai pisau analisis untuk menelaah lebih dalam pendekatan akademik terkait dengan beberapa konstruksi permasalahan yang telah diketengahkan dalam buku ini, maka menurut pendapat penulis teori besar (*grand theory*) yang paling tepat adalah berdasarkan teori John Austin.

Menurut John Austin bahwa negara melalui pemerintah yang sah yang memimpin dari pemerintahan itu sudah di- berikan kewenangan oleh rakyatnya untuk menjadi pemimpin dan memerintah. Hal dimaksud secara hukum positif dan paham positivisme hukum mempunyai dan memiliki otoritas yang penuh untuk menjadi komando utama dalam melaksanakan seluruh produk peraturan dan perundang-undangan di negaranya. Terkait dengan hal ini otoritas yang dimiliki oleh pemerintah tersebut, tentunya berhak melaksanakan segala bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan hukum penataan ruang khususnya di lokasi penulisan buku ini, yaitu di pemerintahan Kabupaten Bintan. Sejalan dengan hal ini, sudah barang tentu bentuk pengaturan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten Bintan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Secara empirik di lapangan, dalam konteks untuk melaksanakan peraturan hukum di bidang penataan ruang itu, khususnya untuk daerah Kabupaten Bintan memang saat ini

mengalami dilema yang sangat kompleks. Hal mana apabila dirujuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang hal itu merupakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan Bupati Kabupaten Bintan, namun pada kenyataannya terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone (FTZ)* hal itu dalam pelaksanaannya mengalami kendala dan hambatan secara struktural.

Dalam hal ini kendala dimaksud datangnya adalah dari Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam, yang juga me-ngenai hal itu mempunyai kewenangan, karena BP Kawasan Batam berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Kawasan Batam, Bintan dan Karimun adalah pemegang Hak Pengelolaan hak atas tanah di kawasan Kabupaten Bintan.

Terkait dengan persoalan hukum sebagaimana dimaksudkan di atas, sebagai faktor penyebabnya menurut hemat penulis berpangkal belum ditetapkannya pembagian kewe-nangan antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam, hal-hal yang bersentuhan dengan kewe-nangan mengenai Hak Pengelolaan kawasan atas hak tanah di Kabupaten Bintan. Untuk hal ini, sekali lagi dalam upaya menuntaskan segala persoalan hukum yang terjadi dalam praktik di lapangan, sudah seharusnya antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam untuk segera duduk bersama guna membicarakan dan mencari bentuk solusi dan penyelesaian hukum dengan pendekatan yang konstruktif, satu diantaranya bentuk penyelesaian yang paling cepat untuk dilaksanakan adalah dengan mendesak pemerintah pusat untuk segera menerbitkan paling tidak setingkat Peraturan Presiden (PERPRES) yang mengatur secara terperinci, jelas, tegas dan tuntas mengenai pembagian kewenangan terkait dengan pelaksanaan

kebijakan dari Hak Pengelolaan (HP) hak atas tanah di kawasan Kabupaten Bintan.

Upaya percepatan untuk pembentukan Perpres dimaksud menurut penulis memang sangat mutlak diperlukan dalam konteks untuk memberikan percepatan dan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya di Kabupaten Bintan, terutama dalam hal percepatan penyelesaian pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan. Jika tindakan politik hukum ini tidak segera dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam, maka secara eksplisit yang menjadi korban dalam pendekatan praktis operasional di lapangan adalah masyarakat di Kabupaten Bintan sendiri.

Dalam perspektif yang lebih luas, terutama yang menyangkut dengan upaya pemerintah Kabupaten untuk menarik investor ke Kabupaten Bintan dalam upaya menumbuh kembangkan pembangunan ekonomi dan investasi, jika hal yang dimaksudkan tidak segera dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam, maka pada gilirannya pihak investor enggan akan berinvestasi di Kabupaten Bintan, karena dalam perspektif para investor dimaksud berinvestasi di Kabupaten Bintan tidak memberikan jaminan tentang kepastian hukum, urusan dalam perizinan berbelit-belit, demikian pula dalam hal pengurusan mengenai permohonan hak atas tanah dalam hal mendapatkan sertifikat waktu yang dibutuhkan sangat lama dan memakan biaya yang tinggi. Dengan keadaan yang demikian, sudah barang tentu upaya pemerintah pusat dengan memberlakukan bahwa Kabupaten Bintan dijadikan salah satu kawasan *Free Trade Zone (FTZ)* yang tujuan akhirnya adalah untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus guna meningkatkan kese-jahteraan rakyat sudah barang tentu sulit untuk diwujudkan.

Pada sisi lain terutama dikaitkan dengan judul peneitian buku ini, bahwa dengan lambatnya pemerintah Kabupaten Bintan dan BP

Kawasan Batam dalam hal menuntaskan pembagian kewenangan mengenai pelaksanaan Hak Penge-lolaan yang selama ini merupakan wewenang BP Kawasan Batam, maka hal itu dampak yang paling langsung adalah tersumbat dan terjadinya perlambatan dalam hal pembentukan pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dengan keadaan seperti ini, sudah barang tentu secara parel akan memberikan dampak negatif yaitu semakin tidak tertatanya penataan ruang di Kabupaten Bintan, dan ber- samaan dengan ini upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan tidak akan berjalan sebagai- mana mestinya.

Dengan merujuk kepada uraian sebagaimana dimaksud-kan di atas, maka menurut pendapat penulis penggunaan teori besar (*grand theory*) sebagaimana dikemukakan oleh John Austin sebagai salah seorang pelopor teori hukum positif sudah sangat tepat. Hal ini sudah sejalan dengan hal-hal yang sifatnya paradigmatis konstitusional khususnya bagi Negara dan Bangsa Indonesia yang telah menegaskan dalam kons-titusinya bahwa Indonesia adalah Negara hukum, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada bagian berikut di bawah ini, setelah penulis pada bagian di atas menetapkan pilihan tentang teori besar (*grand theory*) yang digunakan sebagai pisau analisis untuk mem-bedah permasalahan dalam penulisan buku ini, maka pada bagian ini akan ditegaskan terkait dengan penetapan teori menengah (*middle theory*) yang juga kemudian akan digu-nakan sebagai pisau analisis penyangga dalam hal melakukan penelaahan secara akademis dari beberapa permasalahan sebagaimana dibentangkan dan dikonstruksikan dalam penu-lisan buku ini.

Terkait dengan hal yang diuraikan di atas, terutama yang mengenai penetapan teori mengenah (*middle theory*) dalam buku ini adalah merujuk dan berdasarkan teori yang dike-mukakan oleh

Lawrence W. Friedmann. Menurut pendapat dan teori Lawrence W. Friedmann telah mengatakan untuk bekerjanya secara efektif, efisien dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat terhadap seluruh produk peraturan dan perundang-undangan tentunya di bidang penataan ruang khususnya pada lokasi penulisan buku ini di Kabupaten Bintan, sangat tergantung bagaimana peranan pemerintah atau negara untuk menyiapkan tiga pilar utama sebagai fondasi penting dalam hal pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) dari pengaturan hukum mengenai penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan.

Elemen penting dan fundamental yang terdiri tiga tong- gak utama adalah:

**Pertama**, persoalan yang berkaitan dengan penyiapan substansi dari produk peraturan perundang-undangan itu sendiri harus lengkap, terperinci, komprehensif dan bermanfaat untuk mewujudkan kesejahteraan dari seluruh masyarakat khususnya bagi masyarakat di Kabupaten Bintan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan penataan ruang. Dalam hal ini dimaksudkan, dalam pendekatan *legal drafting* tidak dibenar-kan suatu produk peraturan perundang-undangan itu dari substansinya dirumuskan dalam norma dan pasal-pasal yang multitafsir dan semu, serta mengambang sehingga dalam pelaksanaannya menyulitkan bagi aparat pelaksana. Dengan keadaan substansi pengaturan hukum yang demikian sudah barang tentu dalam pendekatan epistemologis dan aksiologis akan mengalami hambatan terutama dalam upaya mem- percepat terwujudnya kepada percepatan pencapaian maksud dan tujuan atas dibentuknya pengaturan hukum dimaksud, dan sekaligus hal itu akan menghambat terwujudkan percepatan pencapaian cita-cita luhur masyarakat yaitu terciptanya rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum serta kebahagian dan kesejahteraan bagi masyarakat.

**Kedua**, bahwa dalam melaksanakan pengaturan hukum dimaksud pemerintah dan/atau negara harus menyiapkan insfrastruktur kelembagaan yang lengkap, dan profesional dari semua infrastruktur yang dibutuhkan dalam konteks penegakan hukum

secara empirik dan praktis di lapangan. Artinya cara bekerjanya struktur kelembagaan penegak hukum harus bekerja profesional, tanggap dan cepat dalam menangani semua tindakan publik untuk melayani masyarakatnya khususnya yang terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

**Ketiga**, bahwa dalam konteks melaksanakan pengaturan hukum di bidang penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut haruslah di dukung dengan penyediaan anggaran yang cukup. Dengan perkataan lain, pemerintah Kabupaten Bintan wajib setiap tahun anggaran menyediakan ketersediaan anggaran yang cukup di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai seluruh rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan kebijakan penataan ruang khususnya di pemerintahan Kabupaten Bintan.

Hal penting lainnya yang harus ditegaskan dalam konteks penetapan kerangka teori pada bagian ini adalah mengenai penetapan teori yang sifatnya praktis operasional. Artinya teori yang praktis operasional itu adalah suatu teori yang sifatnya aplikatif. Penetapan teori ini dalam hubungannya untuk melaksanakan seluruh rangkaian penulisan buku ini adalah sangat *urgent*. Posisi dan kedudukan teori aplikatif ini dalam konteks melakukan analisis terhadap permasalahan yang diketengahkan dalam penulisan buku ini, sifatnya lebih operasional, untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang ada. Dari rumusan kesimpulan dan/atau konklusi atas proses analisis yang dilakukan itu tentu analisisnya bertumpu kepada teori yang aplikatif itu, maka segala kesimpulan dari hasil analisis tersebut diharapkan dapat menjadi rujukan teknis dalam hal melaksanakan kebijakan mengenai tata ruang di Kabupaten Bintan.

Relevan dengan segala uraian yang telah dibentangkan pada bagian di atas terutama yang ada hubungannya dengan teori yang sifatnya aplikatif, maka dalam bagian ini tibalah saatnya penulis menentukan penggunaan teori aplikatif, yaitu dengan merujuk

kepada teori yang telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Penegasan teori beliau adalah bertumpu pada pemikiran, bahwa dikatakannya maksud dan tujuan dibentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan sejatinya adalah sebagai alat (*tools*) dan/atau sebagai sarana pembaharuan pembangunan masyarakat.

Menelisik atas teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis dalam konteks akan digunakan sebagai teori aplikatif yang untuk selanjutnya digunakan menjadi pisau analisis dalam menelaah konstruksi permasalahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini, sekali lagi penulis menegaskan bahwa teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja itu dinilai sangat relevan dan tepat yang digunakan sebagai landasan teori aplikatif dalam upaya melakukan analisis terhadap beberapa permasalahan yang dibentangkan dalam konteks penulisan buku ini.

Sejalan dengan teori dimaksud, bahwa titik fokus permasalahan pertama yang dikonstruksikan dalam penulisan buku ini, adalah permasalahan yang berhubungan dengan bagaimana pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam. Artinya, dalam hal untuk melaksanakan program pemerintah yang merupakan kebijakan publik mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama dalam konteks meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat untuk saat ini tidak bisa ditunda lagi hal mana sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan berhubungan juga dengan amanat Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun dan sekaligus merujuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam bagian ini, secara khusus penulis akan menerangkan tentang definisi dari beberapa variabel yang akan dibahas dalam buku ini, yang secara khusus akan dijelaskan dalam perspektif kerangka konsep.

Penegasan tentang penggunaan kerangka konsep dalam melaksanakan penulisan buku ini secara akademik dan ilmiah dan berdasarkan metodologi penulisan, adalah sangat penting dan fundamental. Dalam bagian ini dimaksudkan, bahwa dengan penetapan kerangka konsepsi itu dapat membingkai penafsiran yang menyimpang terhadap substansi dan konstruksi pemasalahan yang akan diteliti dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan buku ini. Karena itu, penulis dalam bagian kerangka konsepsi ini akan menjelaskan dan/atau menguraikan kerangka konsepsi yang akan digunakan dalam penulisan buku ini, yang acuannya adalah memberikan batasan dan/atau terminologi terhadap semua substansi penting dan yang pokok dalam penulisan buku ini, sebagaimana lebih lanjut diterangkan pada bagian di bawah ini:

Dimaksudkan dengan *Landreform* adalah merupakan serangkaian tindakan dalam *Agrarian Reform* Indonesia. Asas-asas dan ketentuan-ketentuan Pokok *landreform* itu dijumpai pula di dalam UUPA. *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Dimaksudkan dengan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala, sedangkan yang dimaksud dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan adalah merupakan bagian dari satuan pe-rangkat kerja struktural Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang pertanggungjawaban atas hasil pelaksanaan tugas pokoknya di bidang pertanahan Kabupaten Bintan secara hierarkis tunduk di bawah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Riau.

Sedangkan yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan yang dimaksud dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional masyarakat dan bangsa Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Uraian dan penegasan yang berhubungan dengan kerangka konsep dalam melaksanakan seluruh rangkaian penulisan adalah merupakan suatu prosedur yang standard yang harus dijelaskan secara akurat dan diuraikan dalam penulisan buku ini. Penegasan mengenai kerangka konsep dalam sebuah penulisan adalah merupakan yang penting, adalah dimaksudkan untuk memberikan batasan yang tegas terhadap semua kosa kata penting, demikian juga terhadap penggunaan semua istilah yang akan digunakan dalam melaksanakan penulisan buku ini.

Dalam bagian ini harus diartikan dengan yang sejelas-jelasnya dari semua istilah yang digunakan dalam penulisan buku ini, sehingga dalam memahami keseluruhan dari hasil penulisan buku ini tidak akan menimbulkan salah tafsir dan salah memberikan arti dari pengertian yang sesungguhnya. Oleh karena itu, atas penggunaan istilah-istilah yang penting dalam pelaksanaan penulisan ini harus diberikan pengertian yang sejelas-jelasnya dengan merujuk kepada pengertian dan/atau terminologi yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan kepada hal-hal sebagaimana hal-hal sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka pada bagian kerangka konsep ini akan yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka pada bagian kerangka konsepsi ini akan dijelaskan

sedemikian rupa dari beberapa penggunaan kata dan/atau kalimat penting dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini.

Lebih lanjut, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Sedangkan yang dimaksud dengan struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan sarana dan prasarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksud dengan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budaya.

Dimaksudkan dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam hal ini diartikan juga yang dimaksud dengan peyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Dalam bagian ini dijelaskan pula yang dimaksud dengan pemerintahan pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat dalam penataan ruang.

Untuk selanjutnya, penulis akan menegaskan secara khusus hal-hal yang berkenaan dengan spesifikasi penulisan buku ini yang merujuk kepada kaidah metodologi penulisan karya ilmiah. Berkenaan dengan hal dimaksud, penulis menegaskan bahwa jenis penulisan buku ini adalah bersifat hukum normatif, yang pada hakekatnya meliputi: penulisan terhadap asas-asas hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Tiga komponen penting dalam penulisan hukum normatif itu dalam bagian analisis akan di integrasikan dengan beberapa permasalahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian diatas untuk menemukan solusi dan jalan penyelesaiannya.

Pada sisi lain, penulisan hukum normatif bertujuan untuk menemukan aturan-aturan hukum dalam bidang *landre-form* terutama dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya di Kabupaten Bintan, yang berpedoman kepada tatanan hukum positif di bidang pertanahan/ keagrariaan yang berhubungan dengan kegiatan dan pe-laksanaan *landreform*.

Dalam pelaksanaan penulisan hukum normatif sebagaimana yang dimaksudkan diatas pada dasarnya menitik beratkan pada studi kepustakaan, sehingga dalam melaksanakan analisis terhadap permasalahan yang telah dibentangkan rujukan kepada data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan daripada data primer.

Sejalan dengan hal yang telah dijelaskan pada bagian di atas, dan dalam upaya mendapatkan data yang bersifat primer, maka penulis juga melakukan penulisan yang bersifat lapangan dengan melakukan wawancara kepada beberapa pihak terkait terutama di titik lokasi penulisan yaitu di jajaran pemerintah Kabupaten Bintan, dan dilanjutkan melakukan wawancara kepada pihak yang melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, dalam hal ini pelaksanaan *landreform* dimaksud dilaksanakan sepenuhnya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan.

Lebih lanjut, dapat dijelaskan yaitu guna memenuhi kaidah dalam melaksanakan kegiatan sebuah penulisan, tertutama dalam rangka melaksanakan terhadap semua rangkaian dan proses metode penulisan, untuk hal ini memang diharuskan untuk menetapkan suatu bentuk yang konkret tentang teknik pengumpulan data yang akan digunakan, yang secara praktis operasional dan empiris di lapangan akan digunakan sebagai acuan teknis dalam konteks melaksanakan proses penulisan dalam buku ini.

Sehubungan dengan hal-hal sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah dilakukan dengan cara melaksanakan studi penulisan kepustakaan (*library research*), yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber bacaan yang berhubungan dengan topik dalam buku ini, seperti buku-buku hukum, artikel-artikel, peraturan per-undang-undangan, putusan-putusan pengadilan yang mem-punyai relevansi dengan penulisan ini, pendapat para sarjana dan bahan-bahan lainnya yang mempunyai keterkaitan dengan substansi yang diteliti dalam buku ini.

Berdasarkan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas khususnya pada bagian spesifikasi penulisan, sudah ditegaskan bahwa penulisan buku ini adalah bersifat penulisan hukum normatif yang dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan khususnya terhadap konstruksi permasalahan yang telah dibentangkan dalam buku ini.

Berdasarkan hal tersebut, maka sumber data<sup>18)</sup> yang akan digunakan untuk proses pengjerjaannya akan dilakukan dengan menghimpun data sekunder. Dalam pendekatan praktis operasional secara empiris pelaksanaan penghimpunan data sekunder itu akan diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan penjelasan yaitu sebagai berikut:

---

<sup>18)</sup> Dalam hal ini perhatikan Riduwan, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, Alfabeta, Bandung, 2002. hlm. 24.

Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya diperoleh dari badan dan/atau lembaga Negara yang memiliki otoritas tentang hal dimaksud. Bahan hukum primer terdiri dari aturan hukum yang terdapat dari berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan. Sejalan dengan ini, *bahan hukum primer* yang diperlukan antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia. *Bahan hukum sekunder*, yaitu berupa buku-buku dalam ranah dan bidang Ilmu Hukum, majalah dan jurnal-jurnal ilmiah secara akademik yang ada relevansinya dengan penulisan buku ini ini dan dapat memberi petunjuk dan inspirasi bagi penulis dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian penulisan buku ini. *Sedangkan bahan hukum tersier* atau bahan hukum yang sifatnya penunjang, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, dan bahan-bahan lainnya di luar ranah bidang hukum yang mempunyai relevansi dan dapat dipergunakan guna melengkapi hasil penulisan buku ini.

Dalam pada itu, dapat dijelaskan pula terutama pen-dekatan praktis operasional terutama dalam melaksanakan metode penulisan, bahwa pekerjaan yang berhubungan dengan analisis data<sup>19)</sup> sangat perlu dan penting dikerjakan. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan kegiatan analisis dari beberapa asas, norma yang diperoleh dari semua aspek sumber data tersebut tidak menimbulkan pergeseran dengan substansi permasalahan<sup>20)</sup> yang akan dianalisis dalam buku ini.

---

<sup>19)</sup> Perhatikan lebih lanjut Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 35.

<sup>20)</sup> Perhatikan, Anju Dwivedi, *Metodologi Pelatihan Partisipatif*, Amanah, Bantul, 2003, hlm. 7.

Dari aspek pelaksanaan pekerjaannya kegiatan analisis data ini dilaksanakan mulai dari tahap pengumpulan data, dan untuk selanjutnya dilakukan penelaahan dan dianalisis secara akademik dengan menggunakan pendekatan kualitatif dari isi atau kandungan kaidah-kaidah yang terdapat dan bersumber dari semua peraturan dan perundang-udangan yang ada hu-bungannya dengan *landreform* dalam perspektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan.

## **B. KONSTRUKSI LATAR BELAKANG MENGENAI PELAKSANAAN PENATAAN RUANG**

### **Latar Belakang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan**

Subtansi yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah tentang penataan ruang, dalam konteks pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan adalah merupakan salah satu kebijakan yang sangat penting dan mendesak dilaksanakan oleh pe-merintah Kabupaten Bintan dan Provinsi Kepulauan Riau secara simultan dan konsisten. Hal tersebut dimaksudkan juga untuk menciptakan suatu lingkungan tempat permukiman, kegiatan pedagangan dan jasa secara baik dan konstruktif dan sekaligus dengan melaksanakan program dan kebijakan tersebut adalah untuk mewujudkan percepatan penatagunaan hak atas tanah, dalam upaya menciptakan keadilan dan keseimbangan kepemilikan hak atas tanah, guna mewujudkan rasa keadilan, keseimbangan, kepastian hukum dan sekaligus diharapkan mampu terwujudnya cita-cita luhur anak bangsa di Republik Indonesia yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan berkesajahteraan<sup>21)</sup>).

Dalam pendekatan lain, bahwa pelaksanaan kebijakan publik terkait dengan pelaksanaan kegiatan penataan ruang tersebut juga menyentuh kepada hal yang sangat mendasar yaitu pada ranah politik hukum dalam perspektif politik perekonomian suatu bangsa.

---

<sup>21)</sup> Aspek lain dalam konteks ini juga diperhatikan tentang keamanan masya-rakat dalam pola tatanan kehidupan sosialnya terutama terkait dengan aspek Hak Asasi Manusia (HAM). Perhatikan H. Mastra Liba, *Pikiran, Pandangan, dan Pantauan Me-ngenai HAM Menuju "Good Governance"*, Yayasan Annisa, Jakarta, 2002, hlm. 34-35.

Dalam perspektif ini, mengan-dung pengertian bahwa dari pelaksanaan kebijakan penataan ruang dimaksud, dapat menentukan maju mundurnya pertumbuhan perekonomian suatu bangsa. Dengan pengertian lain, apabila suatu negara dan daerah tertentu dalam suatu negara melaksanakan dengan baik dan konstruktif, dengan menerapkan kebijakan yang terintegratif secara komprehensif dan holistik mengenai pelaksanaan kebijakan penataan ruang<sup>22)</sup>, maka daerah itu akan berkembang pesat secara ekonomi. Seiring dengan itu maka terhadap suatu daerah yang melaksanakan program dan kebijakan penataan ruang, akan mampu mengakomodir tentang kebutuhan atas kehadiran hukum khususnya di bidang pertanahan yang mampu mem-berikan jaminan tegaknya kepastian, keadilan dan kese-imbangan hak-hak masyarakat dalam hal penataan dan pena-taan gunaan hak atas tanah, yang memberikan jaminan untuk terciptanya suatu tatanan kehidupan masyarakat guna menuju kepada suatu kehidupan yang berkesejahteraan dan bahagia.

Bagi pemerintah Kabupaten Bintan, khusus mengenai pelaksanaan kebijakan publik atas diterapkan dan dilaksana-kannya kegiatan penataan ruang adalah merupakan kebutuhan yang mutlak untuk dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan terutama dalam menghadapi dan menyikapi atas diberlakukannya kebijakan nasional yang menetapkan bahwa Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *Free Trade Zone (FTZ)*, yang ditetapkan oleh pemerintah dan para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui hukum positif yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun.

Pasca ditetapkannya Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *Free Trade Zone (FTZ)*, seharusnya pemerintah Kabupaten Bintan bergegas dan bertindak cepat untuk segera melaksanakan

---

<sup>22)</sup> Mengenai penataan ruang ini juga sangat erat kaitannya dengan program Land Use Planning. Baca lebih lanjut A.P. Parlindungan, *Suatu Land Use Planning yang Didambakan*, tanpa menyebutkan penerbit, Medan, 1983, hlm. 23-24.

program kebijakan publik yaitu dengan melaksanakan kebijakan publik<sup>23)</sup> yaitu di bidang penataan ruang. Hal ini penurut penulis kedua kebijakan publik tersebut harus segera dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan, karena Kabupaten Bintan pada posisi saat ini sudah merupakan salah satu tujuan migrasi bagi para masyarakat Indonesia dari daerah lain untuk mengadu nasib dan menggantungkan harapan kehidupannya di Kabupaten Bintan. Dalam hal ini tertancap pada pikiran dan masyarakat lain dari luar daerah Kabupaten Bintan, yang datang berbondong-bondong ke Kabupaten Bintan mereka mempunyai bayangan bahwa di Kabupaten Bintan sebagai salah satu kawasan *FTZ* akan mudah mencari kerja dan nafkah untuk menopang dan menggantungkan harapan kehidupan keluarganya. Dalam konteks ini, dengan banyaknya masyarakat lain di luar daerah menuju Kabupaten Bintan tersebut, pada satu sisi hal itu merupakan tambahan energy dan potensi dalam konteks untuk menambah pendapatan asli daerah, karena dari sebagian penghasilan para pekerja dimaksud dapat memberikan kontribusi pendapat bagi daerah, paling tidak penerimaan pendapat dalam bentuk penerimaan pajak penghasilan Pasal 21.

Dalam perspektif lain, bahwa dengan banyaknya masyarakat di luar daerah datang ke Kabupaten Bintan, sesungguhnya hal itu merupakan ancaman dalam konteks pengendalian keseimbangan penduduk dengan ketersediaan lahan hak atas tanah yang dipergunakan sebagai lahan dan/atau kasawasan permukiman untuk penduduk, tentunya dengan memerhatikan prinsip-prinsip keseimbangan dan keberlanjutan fungsi kemampuan potensi sumber daya alam dan kemampuan lingkungan hidup. Oleh karena itu, dalam perspektif ini, tidak ada pilihan lain bagi pemerintah Kabupaten Bintan, sekali lagi untuk segera melaksanakan kebijakan

---

<sup>23)</sup> Kebijakan publik mengenai penataan ruang yang dimaksudkan, dalam pendekatan praktis operasional juga ada hubungannya dengan pendaftaran tanah. Baca A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 15.

publik yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan publik mengenai penataan ruang untuk menjamin pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan fenomena penataan gunaan atas hak tanah di Kabupaten Bintan, sebagaimana sebagian telah diuraikan pada bagian di atas, pada bagian lain masih banyak fenomena lain yang muncul di lapangan. Fenomena lain yang menyulut munculnya berbagai persoalan di Kabupaten Bintan, karena kurang cepat dan tanggapnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang. Salah satu diantaranya fenomena yang sering timbul tersebut adalah seputar banyaknya permukiman kumuh di Kabupaten Bintan, banyaknya bangunan rumah liar, yang sering diistilahkan dalam kehidupan masyarakat dengan sebutan RULI (Rumah Liar). Terhadap keadaan ini, tentunya akan menciptakan pe-natagunaan hak atas tanah yang tidak tertib, tidak higienis dan tidak asri dan sekaligus tidak nyaman untuk rumah hunian tempat tinggal dalam suatu tatanan kehidupan masyarakat yang bermartabat.

Menurut hemat penulis, terutama dalam menyikapi keadaan faktual sebagaimana diuraikan di atas, sudah se-mestinya pemerintah Kabupaten Bintan tentunya bersama para wakil rakyat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan untuk bergerak cepat, tanggap guna menyusun Peraturan Daerah (PERDA) tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan dan sekaligus pengaturan hukum secara komprehensif, terintegratif di Kabupaten Bintan. Kebijakan ini sekali lagi menurut penulis tidak dapat untuk ditunda-tunda dan diabaikan dalam waktu yang berlangsung lama, karena semakin lama hal tersebut dilakukan maka untuk waktu ke depan penataan ruang di derah Kabupaten Bintan semakin tidak teratur, dan hal ini akan memberikan dampak yang negatif dalam konteks penampilan Kabupaten Bintan sebagai salah satu wajah terdepan bagian wilayah Republik Indonesia yang

berhadapan langsung dengan Negara Asing yaitu negara tetangga Malaysia dan Singapura, dan sekaligus hal itu dalam perspektif penegakan hukum untuk menciptakan tatanan kehidupan masyarakat Kabupaten Bintan yang ramah, santun, berjati diri dan bermartabat berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara, jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia akan sulit untuk diwujudkan sesuai dengan cita-cita luhur anak bangsa Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya sebagaimana yang telah ditegaskan secara eksplisit dalam pendekatan yang sangat paradigmatis dalam pendekatan filosofis yaitu di dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud.

Persoalan lain juga sudah mulai muncul di Kabupaten Bintan yang disebabkan kurang tanggap dan kurang cepatnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk segera melaksanakan kebijakan mengenai penataan ruang. Salah satu diantara persoalan itu adalah terancamnya potensi sumber daya alam dan kemampuan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup. Secara kasat mata dan secara empiris ditemukan fakta hukum dimana-mana pada sebagian kawasan Kabupaten Bintan, saat ini keberadaan hutan lindung sudah beralih fungsi menjadi kawasan kota perdagangan dan jasa, bahkan sudah beralih fungsi menjadi kawasan permukiman rumah mewah. Pada sisi lain kawasan-kawasan pinggiran pantai juga sudah berubah fungsi menjadi kawasan wisata dan tempat-tempat hiburan serta kawasan kuliner.

Dalam konteks persoalan di atas, dalam kenyataannya sekaligus muncul persoalan dalam ranah hukum, yaitu pemerintah Kabupaten Bintan berhadapan secara hukum dengan Kementerian Kehutanan terkait dengan terjadinya alih fungsi kawasan hutan lindung itu menjadi kawasan permukiman rumah mewah dan berbagai perubahan alih fungsi sebagaimana diuraikan pada bagian

diatas. Untuk itu, guna menyelesaikan persoalan alih fungsi kawasan ini, sekali lagi pihak pemerintah Kabupaten Bintan tentunya bersama dengan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau untuk segera menuntaskan pem-bentukan Peraturan Daerah (PERDA) tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan fenomena dan persoalan persoalan hukum yang muncul di lapangan di Kabupaten Bintan, akibat terjadi perlambatan dalam hal membentuk pengaturan hukum mengenai penataan ruang, muncul juga fenomena lain yaitu dengan masih melemahnya koordinasi yang terintegratif antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam. Dalam hal ini, terjadinya ketersumbatan koordinasi yang terintegratif diantara kedua lembaga dan institusi negara ini, menurut hemat penulis karena adanya perbedaan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dalam pendekatan keorganisasian dan struktur kelembagaan. Untuk pemerintah Kabupaten Bintan pertanggungjawabannya secara hierarkis kepada para wakil rakyat daerah Kabupaten Bintan, kepada Gubernur Provinsi Kepulauan Riau dan dilanjutkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan bagi BP Kawasan Kota Batam pertanggungjawabannya secara vertikal langsung kepada pemerintah pusat yaitu melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara di Jakarta. Dan sejalan dengan ini, yang menyulut persoalan melambatnya dibentuknya pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, menurut pendapat penulis adalah disebabkan belum tuntasnya pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan khususnya mengenai Hak Pengelolaan terhadap hak atas tanah di Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam. Sesuai dengan kebijakan pemerintah mulai periode dan rezim pemerintahan orde baru bahwa hak mengusasi negara (HMN) terkait dengan kewenangan Hak Pengelolaan hak atas tanah di Kabupaten Bintan pada kenyataannya sudah dilimpahkan oleh pemerintah pusat dahulu kepada Badan Otorita Batam, sekarang

dilanjutkan kepada BP Kawasan Batam. Dalam konteks ini, perihal yang terkait dengan penatagunaan hak atas tanah di Kabupaten Bintan, BP Kawasan Batam menilai mempunyai kewenangan yang mutlak dalam melakukan penguasaan, dan penatagunaan hak atas tanah, karena Hak Pengelolaan itu adalah merupakan hak dan kewenangan BP Kawasan Batam.

Hal ini terbukti, salah satu prosedur dasar yang harus dilalui oleh warga masyarakat yang akan melakukan pendaf-taran hak atas tanahnya dalam konteks untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah yang dimohonkannya, diwajibkan mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan yaitu dari BP Kawasan Batam. Keadaan inilah sebagai kendala utama yang sifatnya sangat struktural yaitu terjadi ketersumbatan koordinasi yang terintegratif antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam.

Dengan menyimak dan menelisik kepada berbagai per-soalan hukum akibat terlambatnya pemerintah Kabupaten Bintan untuk segera membentuk pengaturan hukum yang berhubungan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Untuk itu, menurut hemat penulis sudah seharusnya antara pihak pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak BP Kawasan Batam, untuk segera duduk bersama guna segera melakukan dengan gerak yang cepat dan tanggap guna melaksanakan proses pembentukan pengaturan hukum tentang pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Terkait dengan hal di atas, sudah seharusnya sekarang ini pihak pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam untuk melakukan penelaahan sekaligus melakukan percepatan dalam hal pembentukan pengaturan hukum (*law making process*) mengenai pengaturan hukum tentang pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Sebagai dasar yang dijadikan rujukan dalam hal melakukan proses pembentukan pengaturan hukum mengenai

pelaksanaan penataan ruang itu, harus merujuk kepada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Dengan menyimak dan menelisik dalam pendekatan yuridis dari beberapa fenomena dan persoalan hukum se-bagaimana yang telah diuraikan di atas, penulis mempunyai keterpanggilan dan sekaligus menggugah penulis untuk melakukan penulisan dalam buku ini. Dalam konteks ini, penulis menorehkan harapan bahwa dari hasil penulisan ini tentunya dengan hasil analisis dari konstruksi permasalahan yang akan dibentangkan dalam penulisan buku ini akan memberikan masukan yang konstruktif kepada semua pihak baik itu untuk kalangan akademisi dalam pendekatan teoretis dan konseptual, maupun untuk para praktisi dalam pendekatan praktis operasional dan aparatur negara yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan untuk digunakan sebagai rujukan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, penulis mengangkat suatu judul penulisan dalam buku ini sebagaimana yang telah dijelaskan penulis pada bagian di atas.

Berpedoman dari berbagai fenomena dan persoalan hukum yang telah diuraikan pada bagian latar belakang, untuk selanjutnya dalam bagian ini akan dikonstruksikan rumusan permasalahan dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini, dengan rumusan masalah yaitu sebagai berikut: yaitu dengan mengangkat permasalahan mengenai pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan. Untuk permasalahan berikutnya akan dianalisis faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Kemudian, akan dibahas pula bentuk penyelesaian guna mempercepat terbentuknya pengaturan hukum tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Dengan berlandaskan kepada hal-hal yang telah diuraikan pada bagian latar belakang dan sekaligus merujuk kepada perumusan permasalahan dalam buku ini, maka tujuan penulisan buku ini adalah sebagai berikut: untuk mengetahui pengaturan hukum

mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan. Kemudian, untuk mengetahui faktor penghambat dalam melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Lebih lanjut, untuk mengetahui penyelesaian guna mem-percepat terbentuknya pengaturan hukum tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Dalam perspektif filsafat ilmu terutama dalam konteks hakikat ilmu, dan dalam pendekatan metodologi penulisan, dari hasil seluruh rangkaian analisis dan kesimpulan penulisan, maka dari kegiatan penulisan buku ini harus dapat memberi- kan manfaat penulisan. Terkait dengan hal ini, maka manfaat penulisan yang diharapkan dapat diuraikan dari dua sisi pendekatan yaitu sebagai berikut: dalam pendekatan teoretis manfaat penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang konstruktif perbendaharaan literatur dalam ranah bidang ilmu hukum, terutama dalam hal pelaksanaan kebijakan publik di bidang penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan. Sedangkan dari aspek dan pendekatan secara praktis ope-rasional, maka diharapkan dari hasil penulisan buku ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bersifat praktis terutama ditujukan kepada kalangan praktisi yaitu satu diantaranya untuk aparat pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan publik mengenai penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan.

Upaya untuk menetapkan dari awal khususnya mengenai kerangka teori dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan ada suatu hal sangat fundamental dalam spektrum dan paradigma teoretis konseptual adalah dimulai dari upaya untuk menetapkan teori besar (*grand theory*) apa yang akan digunakan sebagai pisau analisis guna membedah perma-salahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga agar proses penulisan dalam menemukan kesimpulan dari hasil penulisan itu berjalan pada koridor penulisan yang benar, objektif, rasional, jujur, terbuka dan empiris sesuai dengan kaidah-kaidah metodologi penulisan sebagaimana mestinya.

Relevan dengan elemen penting sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, terutama dengan upaya untuk menentukan teori besar (*grand theory*) yang akan digunakan sebagai rujukan dasar dan sekaligus sebagai pisau analisis untuk menelaah lebih dalam pendekatan akademik terkait dengan beberapa konstruksi permasalahan yang telah diketengahkan dalam buku ini, maka menurut pendapat penulis teori besar (*grand theory*) yang paling tepat adalah berdasarkan teori John Austin.

Menurut John Austin bahwa negara melalui pemerintah yang sah yang memimpin dari pemerintahan itu sudah diberikan kewenangan oleh rakyatnya untuk menjadi pemimpin dan memerintah. Hal dimaksud secara hukum positif dan paham positifisme hukum mempunyai dan memiliki otoritas yang penuh untuk menjadi komando utama dalam melaksanakan seluruh produk peraturan dan perundang-undangan di negaranya. Terkait dengan hal ini, otoritas yang dimiliki oleh pemerintah tersebut, tentunya berhak melaksanakan segala bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan hukum penataan ruang khususnya di lokasi penulisan buku ini, yaitu di pemerintahan Kabupaten Bintan. Sejalan dengan hal ini, sudah barang tentu bentuk pengaturan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten Bintan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Secara empirik di lapangan, dalam konteks untuk melaksanakan peraturan hukum di bidang penataan ruang itu, khususnya untuk daerah Kabupaten Bintan memang saat ini mengalami dilema yang sangat kompleks. Hal mana apabila dirujuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang hal itu merupakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan Bupati Kabupaten Bintan, tetapi pada kenyataannya terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone (FTZ)* hal itu dalam pelaksanaannya mengalami kendala dan hambatan secara struktural.

Dalam hal ini, kendala dimaksud datangnya adalah dari Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam, yang juga mengenai hal itu mempunyai kewenangan, karena BP Kawasan Batam berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Kawasan Kabupaten Bintan, Batam dan Karimun adalah pemegang Hak Pengelolaannya berada pada BP Batam.

Terkait dengan persoalan hukum sebagaimana dimaksudkan di atas, sebagai faktor penyebabnya menurut hemat penulis berpangkal belum ditetapkannya pembagian kewe-nangan antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam, hal-hal yang bersentuhan dengan kewe-nangan mengenai Hak Pengelolaan kawasan atas hak tanah di Kabupaten Bintan. Untuk hal ini, sekali lagi dalam upaya menuntaskan segala persoalan hukum yang terjadi dalam praktik di lapangan, sudah seharusnya antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam untuk segera duduk bersama guna membicarakan dan mencari bentuk solusi dan penyelesaian hukum dengan pendekatan yang konstruktif, satu diantaranya bentuk penyelesaian yang paling cepat untuk dilaksanakan adalah dengan mendesak pemerintah pusat untuk segera menerbitkan paling tidak setingkat Peraturan Presiden (PERPRES) yang mengatur secara rinci, jelas, tegas dan tuntas mengenai pembagian kewenangan terkait dengan pelaksanaan kebijakan dari Hak Pengelolaan (HP) hak atas tanah di kawasan Kabupaten Bintan.

Upaya percepatan untuk pembentukan Perpres dimaksud menurut penulis memang sangat mutlak diperlukan dalam konteks untuk memberikan percepatan dan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya di Kabupaten Bintan, terutama dalam hal percepatan penyelesaian pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan. Jika tindakan politik hukum ini tidak segera dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam, maka secara eksplisit yang menjadi

korban dalam pendekatan praktis operasional di lapangan adalah masyarakat di Kabupaten Bintan sendiri.

Dalam perspektif yang lebih luas, terutama yang menyangkut dengan upaya pemerintah Kabupaten untuk menarik investor ke Kabupaten Bintan dalam upaya menumbuh-kembangkan pembangunan ekonomi dan investasi. Jika hal yang dimaksudkan tidak segera dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam, maka pada gilirannya pihak investor enggan akan berinvestasi di Kabupaten Bintan, karena dalam perspektif para investor dimaksud berinvestasi di Kabupaten Bintan tidak memberikan jaminan tentang kepastian hukum, urusan dalam perizinan berbelit-belit, demikian pula dalam hal pengurusan mengenai permohonan hak atas tanah dalam hal mendapatkan sertifikat waktu yang dibutuhkan sangat lama dan memakan biaya yang tinggi. Dengan keadaan yang demikian, sudah barang tentu upaya pemerintah pusat dengan memberlakukan bahwa Kabupaten Bintan dijadikan salah satu kawasan *Free Trade Zone (FTZ)* yang tujuan akhirnya adalah untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus guna meningkatkan kesejahteraan rakyat sudah barang tentu sulit untuk diwujudkan.

Pada sisi lain, terutama dikaitkan dengan judul penelitian buku ini, bahwa dengan lambatnya pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam dalam hal menuntaskan pembagian kewenangan mengenai pelaksanaan Hak Pengelolaan yang selama ini merupakan wewenang BP Kawasan Batam, maka hal itu dampak yang paling langsung adalah tersumbat dan terjadinya perlambatan dalam hal pembentukan pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dengan keadaan seperti ini, sudah barang tentu secara paralel akan memberikan dampak negatif yaitu semakin tidak tertatanya penataan ruang di Kabupaten Bintan, dan bersamaan dengan ini upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Dengan merujuk kepada uraian sebagaimana dimaksudkan di atas, maka menurut pendapat penulis penggunaan teori besar (*grand theory*) sebagaimana dikemukakan oleh John Austin sebagai salah seorang pelopor teori hukum positif sudah sangat tepat. Hal ini sudah sejalan dengan hal-hal yang sifatnya paradigmatis konstitusional khususnya bagi Negara dan Bangsa Indonesia yang telah menegaskan dalam konstitusinya bahwa Indonesia adalah negara hukum, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada bagian berikut di bawah ini, setelah penulis pada bagian di atas menetapkan pilihan tentang teori besar (*grand theory*) yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah permasalahan dalam penulisan buku ini, maka pada bagian ini akan ditegaskan terkait dengan penetapan teori menengah (*middle theory*) yang juga kemudian akan digunakan sebagai pisau analisis penyanga dalam hal me- lakukan penelaahan secara akademis dari beberapa per- masalahan sebagaimana dibentangkan dan dikonstruksikan dalam penulisan buku ini.

Terkait dengan hal yang diuraikan di atas, terutama yang mengenai penetapan teori menengah (*middle theory*) dalam buku ini adalah merujuk dan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Lawrence W. Friedmann. Menurut pen- dapat dan teori Lawrence W. Friedmann telah mengatakan untuk bekerjanya secara efektif, efisien dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat terhadap seluruh produk peraturan dan perundang-undangan tentunya di bidang penataan ruang khususnya pada lokasi penulisan buku ini di Kabupaten Bintan, sangat bergantung bagaimana peranan pemerintah atau negara untuk menyiapkan tiga pilar utama sebagai fondasi penting dalam hal pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) dari pengaturan hukum mengenai penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan.

Elemen penting dan fundamental yang terdiri atas tiga tonggak utama adalah:

**Pertama**, persoalan yang berkaitan dengan penyiapan substansi dari produk peraturan perundang-undangan itu sendiri harus lengkap, terperinci, komprehensif dan bermanfaat untuk me-wujudkan kesejahteraan dari seluruh masyarakat khususnya bagi masyarakat di Kabupaten Bintan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan penataan ruang. Dalam hal ini dimaksudkan, dalam pendekatan *legal drafting* tidak dibenarkan suatu produk peraturan perundang-undangan itu dari substansinya dirumuskan dalam norma dan pasal-pasal yang multitafsir dan semu, serta mengambang sehingga dalam pelaksanaannya menyulitkan bagi aparat pelaksana. Dengan keadaan substansi pengaturan hukum yang demikian, sudah barang tentu dalam pendekatan epistemologis dan aksiologis akan mengalami hambatan terutama dalam upaya mempercepat terwujudnya kepada percepatan pencapaian maksud dan tujuan atas dibentuknya pengaturan hukum dimaksud, dan sekaligus hal itu akan menghambat terwujud-kan percepatan pencapaian cita-cita luhur masyarakat yaitu terciptanya rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum serta kebahagian dan kesejahteraan bagi masyarakat.

**Kedua**, bahwa dalam melaksanakan pengaturan hukum dimaksud, pemerintah dan/atau negara harus menyiapkan insfrastruktur kelembagaan yang lengkap, dan profesional dari semua infrastruktur yang dibutuhkan dalam konteks penegakan hukum secara empirik dan praktis di lapangan. Artinya, cara bekerjanya struktur kelembagaan penegak hukum harus bekerja profesional, tanggap dan cepat dalam menangani semua tindakan publik untuk melayani masyarakatnya khususnya yang terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

**Ketiga**, bahwa dalam konteks melaksanakan pengaturan hukum di bidang penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut haruslah didukung dengan penyediaan anggaran yang cukup. Dengan perkataan lain, pemerintah Kabupaten Bintan wajib setiap tahun

anggaran menyediakan ketersediaan anggaran yang cukup di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai seluruh rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan kebijakan penataan ruang khususnya di pemerintahan Kabupaten Bintan.

Hal penting lainnya yang harus ditegaskan dalam konteks penetapan kerangka teori pada bagian ini adalah mengenai penetapan teori yang sifatnya praktis operasional. Artinya, teori yang praktis operasional itu adalah suatu teori yang sifatnya aplikatif. Penetapan teori ini dalam hubungannya untuk melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan adalah sangat *urgent*. Posisi dan kedudukan teori aplikatif ini dalam konteks melakukan analisis terhadap permasalahan yang diketengahkan dalam penulisan buku ini, sifatnya lebih operasional, untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang ada. Dari rumusan kesimpulan dan/atau konklusi atas proses analisis yang dilakukan itu tentu analisisnya bertumpu kepada teori yang aplikatif itu, maka segala kesimpulan dari hasil analisis tersebut diharapkan dapat menjadi rujukan teknis dalam hal melaksanakan kebijakan mengenai tata ruang di Kabupaten Bintan.

Relevan dengan segala uraian yang telah dibentangkan pada bagian di atas terutama yang ada hubungannya dengan teori yang sifatnya aplikatif, maka dalam bagian ini tibalah saatnya penulis menentukan penggunaan teori aplikatif, yaitu dengan merujuk kepada teori yang telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Penegasan teori Mochtar Kusuma-atmadja adalah bertumpu pada pemikiran, bahwa dikatakan- nya maksud dan tujuan dibentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan sejatinya adalah sebagai alat (*tools*) dan/ atau sebagai sarana pembaharuan pembangunan masyarakat.

Menelisik atas teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis dalam konteks akan digunakan sebagai teori aplikatif yang untuk selanjutnya digunakan menjadi pisau analisis

dalam menelaah konstruksi permasalahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini, sekali lagi penulis menegaskan bahwa teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja itu dinilai sangat relevan dan tepat yang digunakan sebagai landasan teori aplikatif dalam upaya melakukakan analisis terhadap beberapa permasalahan yang dibentangkan dalam konteks penulisan buku ini.

Sejalan dengan teori dimaksud, bahwa titik fokus permasalahan pertama yang dikonstruksikan dalam penulisan buku ini, adalah permasalahan yang berhubungan dengan bagaimana pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam. Artinya, dalam hal untuk melaksanakan program pemerintah yang merupakan kebijikan publik mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama dalam konteks meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat untuk saat ini tidak bisa ditunda lagi hal mana sesuai dengan perintah Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan berhubungan juga dengan amanat Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun dan sekaligus merujuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Uraian dan penegasan yang berhubungan dengan kerangka konsep dalam melaksanakan seluruh rangkaian penulisan adalah merupakan suatu prosedur yang standard yang harus dijelaskan secara akurat dan diuraikan dalam penulisan buku ini. Penegasan mengenai kerangka konsep dalam sebuah penulisan adalah merupakan yang penting, adalah dimaksudkan untuk memberikan batasan yang tegas terhadap semua kosa kata penting, demikian juga terhadap penggunaan semua istilah yang akan digunakan dalam melaksanakan penulisan buku ini.

Dalam bagian ini harus diartikan dengan yang sejelas-jelasnya dari semua istilah yang digunakan dalam penulisan buku ini, sehingga dalam memahami keseluruhan dari hasil penulisan buku

ini tidak akan menimbulkan salah tafsir dan salah memberikan arti dari pengertian yang sesungguhnya. Oleh karena itu, atas penggunaan istilah-istilah yang penting dalam pelaksanaan penulisan ini harus diberikan pengertian yang sejelas-jelasnya dengan merujuk kepada pengertian dan/atau terminologi yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan kepada hal-hal sebagaimana hal-hal sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka pada bagian kerangka konsep ini akan yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka pada bagian kerangka konsepsi ini akan dijelaskan sedemikian rupa dari beberapa penggunaan kata dan/atau kalimat penting dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini, yaitu dengan judul: "Analisis Yuridis Penataan Ruang Dalam Konteks Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bintan-Studi Penulisan di Kantor Bupati Bintan", dengan penjelasan dan uraian mengenai kerangka konsep adalah sebagai berikut:

Dimaksudkan dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Sedangkan yang dimaksud dengan struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan sarana dan prasarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksud dengan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budaya.

Dimaksudkan dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam hal ini diartikan juga yang

dimaksud dengan penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Dalam bagian ini dijelaskan pula yang dimaksud dengan pemerintahan pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat dalam penataan ruang.

Penulisan buku ini yaitu dengan judul Analisis Juridis Penataan Ruang Dalam Konteks Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bintan-Studi Penulisan di Kantor Bupati Bintan dengan ini ditegaskan oleh penulis adalah merupakan pe-nulisan hukum normatif (*doktrinal*). Penulisan hukum normatif pada dasarnya meliputi: penulisan terhadap asas-asas hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Tiga komponen penting dalam penulisan hukum normatif itu dalam bagian analisis akan diintegrasikan dengan beberapa permasalahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian diatas untuk menemukan solusi dan jalan penyelesaiannya.

Dalam pada itu, penulisan hukum normatif bertujuan untuk menemukan aturan-aturan hukum dalam bidang penataan ruang terutama dalam konteks meningkatkan pertumbuhan ekonomi khususnya di Kabupaten Bintan, yang berpedoman kepada tatanan hukum positif di bidang hukum penataan ruang. Penulisan hukum normatif sebagaimana yang dimaksudkan diatas pada dasarnya menitik beratkan pada studi kepustakaan, sehingga dalam melaksanakan analisis terhadap permasalahan yang telah

dibentangkan rujukan kepada data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan dari pada data primer.

Hal yang terkait dengan lokasi penulisan terhadap buku ini, penulis akan melakukan penulisan di lokasi Kantor Bupati Kabupaten Bintan, dengan dasar pertimbangan bahwa untuk melaksanakan kebijakan penataan ruang tersebut secara formal dan struktural memang dilaksanakan oleh Bupati Bintan. Karena fokus penulisan buku ini adalah menyoroti tentang pengaturan hukum penataan ruang di Kabupaten Bintan, maka penulis juga akan melakukan penulisan di lokasi Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bintan. Hal ini perlu dilakukan oleh penulis, terutama dalam konteks proses pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) tentang Penataan Ruang di Bintan.

Sedangkan populasi dalam penulisan buku ini ditetapkan beberapa pejabat struktural di Kantor Bupati Kabupaten Bintan dan beberapa ketua fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bintan, berkenaan dengan proses pembentukan PERDA Tentang Penataan Ruang Kabupaten Bintan.

Mengenai penetapan sampel untuk selanjutnya yang akan dijadikan responden dalam penulisan buku ini ditetapkan dua orang pejabat struktural yang menangani kegiatan penataan ruang di Kantor Bupati Kabupaten Bintan dan dua orang anggota DPRD Kabupaten Bintan yang berbeda fraksi.

Dalam rangka memenuhi kaidah dalam melaksanakan kegiatan sebuah penulisan, tertutama dalam rangka melaksanakan terhadap semua rangkaian dan proses mendukung penulisan, untuk hal ini memang diharuskan untuk menetapkan suatu bentuk yang konkret tentang teknik pengumpulan data yang akan digunakan, yang secara praktis operasional dan empiris di lapangan akan digunakan sebagai acuan teknis dalam konteks melaksanakan proses penulisan dalam buku ini.

Sehubungan dengan hal-hal sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka teknik pengumpulan data yang digunakan

dalam penulisan ini adalah dilakukan dengan cara melak-sanakan studi penulisan kepustakaan (*library research*), yang pelaksanaannya dilakukan dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber bacaan yang berhubungan dengan topik dalam buku ini, seperti buku-buku hukum, artikel-artikel, per- aturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan yang mempunyai relevansi dengan penulisan ini, pendapat para sarjana dan bahan-bahan lainnya yang mempunyai keterkaitan dengan substansi yang diteliti dalam buku ini.

Relevan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas khususnya pada bagian dan/atau substansi jenis dan sifat penulisan, bahwa sudah ditetapkan sifat dan jenis penulisan buku ini adalah bersifat penulisan hukum normatif yang dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan khususnya terhadap konstruksi permasalahan yang telah dibentangkan dalam buku ini.

Berdasarkan hal-hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, maka sumber data<sup>24)</sup> yang akan digunakan untuk proses penggerjaannya akan dilakukan dengan menghimpun data sekunder. Dalam pendekatan praktis operasional secara empiris pelaksanaan penghimpunan data sekunder itu akan diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan penjelasan yaitu sebagai berikut: Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya diperoleh dari badan dan/ atau lembaga Negara yang memiliki otoritas tentang hal dimaksud. Bahan hukum primer terdiri dari aturan hukum yang terdapat dari berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan. Relevan dengan judul penulisan buku ini bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang

---

<sup>24)</sup> Lebih lanjut lihat Riduwan, *Op.Cit.*, hlm. 24.

Pendaftaran Tanah di Indonesia. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa buku-buku dalam ranah dan bidang Ilmu Hukum, majalah dan jurnal-jurnal ilmiah secara akademik yang ada relevansinya dengan kegiatan penulisan ini dan dapat mem- beri petunjuk dan inspirasi bagi penulis dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan buku ini. Bahan hukum tersier atau bahan hukum yang sifatnya penunjang, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, dan bahan-bahan lainnya.

Secara operasional terutama dalam melaksanakan metode penulisan, bahwa pekerjaan yang berhubungan dengan analisis data<sup>25)</sup> sangat perlu dan penting dikerjakan. Hal ini di-maksudkan agar dalam melaksanakan kegiatan analisis dari beberapa asas, norma yang diperoleh dari semua aspek sumber data tersebut tidak menimbulkan pergeseran dengan substansi permasalahan<sup>26)</sup> yang akan dianalisis dalam buku ini. Dalam konteks kegiatan analisis data ini dilaksanakan mulai dari tahap pengumpulan data, dan untuk selanjutnya dilakukan penelaahan dan dianalisis secara akademik dengan meng- gunakan pendekatan kualitatif dari isi atau kandungan kaidah-kaidah yang terdapat dan bersumber dari semua peraturan dan perundang-udangan yang terkait.



---

<sup>25)</sup> Perhatikan lebih lanjut Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 35.

<sup>26)</sup> Perhatikan, Anju Dwivedi, *Metodologi Pelatihan Partisipatif*, Amanah, Bantul, 2003, hlm. 7.

# II

## **Pengaturan Hukum *Landreform* dan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan**

---

---

### **A. PENGATURAN HUKUM *LANDREFORM* DI INDONESIA**

#### **1. Konstruksi Pengaturan Hukum *Landreform***

Dalam pendekatan yang sifatnya paradigmatis yuridis, bahwa sebagai dasar hukum positif pengaturan hukum mengenai pelaksanaan kbijaksanaan pertanahan di bidang *landreform* adalah bersumber dan merujuk kepada segala ketentuan yang termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam pendekatan yang lebih teknis operasional pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* tersebut adalah merujuk dan bersumber kepada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Prp) Nomor 56 Tahun 1961 Tentang pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Sedangkan dasar pengaturan hukum secara hukum positif mengenai penataan ruang adalah merujuk dan bersumber kepada segala ketentuan sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Nasional.

Dalam pada itu, khusus mengenai tersumbat dan terhambatnya pelaksanaan kegiatan *landreform*<sup>1</sup>) tersebut selama ini sudah menjadi pertanyaan besar bagi masyarakat, khususnya yang bertempat tinggal di Kabupaten Bintan, pertanyaannya adalah: Mengapa program dan kebijakan pemerintah di bidang *landreform* yang pengaturan hukumnya sudah ditetapkan 53 tahun yang lalu belum juga dilaksanakan secara maksimal dan hasilnya belum dinikmati oleh masyarakat yaitu terciptanya penataan penataan gunaan tanah yang adil dan seimbang kepada masyarakat? Pertanyaan mendasar dari masyarakat khususnya dari masyarakat yang bermukim dan bertempat tinggal di Kabupaten Bintan memang sangat sulit untuk dijawab secara konstruktif dalam menemukan jalan penyelesaian yang komprehensif yang dibutuhkan oleh masyarakat<sup>2</sup>) khususnya di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, penulis akan berupaya sedemikian rupa tentunya dalam pendekatan melaksanakan penulisan secara ilmiah berdasarkan kaidah-kaidah metodologi penulisan, akan menjawab pertanyaan mendasar tersebut.

Pada sisi lain, pertanyaan seputar pelaksanaan penataan ruang tersebut juga muncul dari masyarakat Kabupaten Bintan. Subtansi pertanyaan sama dengan pertanyaan di atas terkait lambatnya pelaksanaan *landreform* tersebut. Kembali kepada pertanyaan dari masyarakat mengenai penataan ruang tersebut, mengapa pemerintah tidak fokus melaksanakan kebijakan publik mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, sehingga keadaan yang ada saat ini penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan belum tercipta penataan ruang yang tertata dengan baik, efisien dan efektif, yang mampu menjamin terlaksananya beberapa prinsip

---

<sup>1</sup>) Pada sisi lain, secara paradigmatis kegiatan *landreform* tersebut adalah untuk mempertanggungjawabkan fungsi sosial hak atas tanah. Dalam hubungan ini, baca lebih lanjut Maria S.W. Sumardjono, *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*, Bina Media, Medan, 2000, hlm.62.

<sup>2</sup>) Dalam pelaksanaan *landreform* dimaksud diharuskan memerhatikan hukum yang hidup di dalam masyarakat satu diantaranya adalah tanah hak adat (hak ulayat). Relevan dengan hal ini perhatikan lebih lanjut L.P. Hasibuan, *Hukum Agraria Menurut Adat Dalihan Natolu*, tanpa menyebutkan penerbit, Medan, 1988, hlm. 3-5.

hukum satu diantaranya adalah meneguhkan terciptanya kepastian hukum, keadilan, keseimbangan dan prinsip keberlanjutan mempertahankan keberlangsungan fungsi dan kemampuan segala sumber daya dan potensi lingkungan hidup, yang semuanya itu mampu menjamin dan sekaligus meneguhkan tercapainya percepatan cita-cita nasional yaitu terwujudnya masyarakat yang berkeadilan, makmur dan berkesehahteraan sosial, ber-martabat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terhadap elemen beberapa pertanyaan yang sifatnya sangat fundamental dari masyarakat di Kabupaten Bintan seputar terlambatnya pelaksanaan program kebijakan pertanahan di bidang *landreform* dan kebijakan mengenai penataan ruang dimaksud, menurut hemat penulis memang sangat patut dan wajar dalam perspektif aksiologis jika dihubungkan dengan hakekat ilmu dan dalam ranah filsafat hukum. Suasana kepatutan dan kewajaran itu dapat dibenarkan secara rasional dan nalar, karena pengaturan hukum positif khususnya di bidang *landreform* pada kenyataannya sudah lama diterbitkan oleh pemerintah yaitu sejak tahun 1961 yang lalu berarti sudah berlangsung kurang lebih 56 tahun lamanya, tetapi mengapa pelaksanaan *landreform* tersebut belum juga dapat dilaksanakan secara maksimal dalam upaya mewujudkan cita-cita luhur<sup>3)</sup> anak bangsa Indonesia di Republik tercinta ini.

Demikian juga halnya mengenai pelaksanaan penataan ruang nasional dan khususnya penataan ruang di Kabupaten Bintan, belum juga terlaksana sebagaimana mestinya, padahal pengaturan

---

<sup>3)</sup> Pada aspek lain pelaksanaan *landreform* tersebut pada dasarnya harus memperhatikan bahwa dalam memberdayakan hak atas tanah dimaksud harus bersandarkan kepada kepentingan umum dan negara. Dalam hubungan ini baca Syarifuddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Pustaka Bangsa Press, Jakarta, 2004, hlm. 70-71.

hukum positif terutama pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa hak dan kewenangan Bupati khususnya mengenai pelaksanaan penataan ruang tersebut sudah sepenuhnya dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia tentunya tidak terkecuali kepada Bupati Kabupaten Bintan Provinsi Riau tempat lokasi penulisan buku ini. Seharusnya dengan ke-wenangan Bupati yang begitu besar dalam hal melakukan dan sekaligus melaksanakan kebijakan publik tentang penataan ruang, kondisi penataan ruang di Kabupaten Bintan sudah terwujud suatu keadaan dan iklim penataan ruang yang kondusif,<sup>4)</sup> tertata dengan baik yang sudah memper-tanggungjawabkan prinsip-prinsip penataan ruang sebagai- mana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang pada akhirnya dengan adanya penataan ruang Kabupaten Bintan yang baik tersebut dapat mempercepat cita-cita Nasional Bangsa dan Negara Indonesia. Dalam pada itu fasilitas yang dimiliki Provinsi Kepulauan Riau, dengan baru dilaksanakannya pemekaran dari Provinsi Induk Riau pada tahun 2004 yang lalu, seharusnya momentum ini dapat dimanfaatkan oleh Provinsi Kepulauan Riau dan khususnya bagi Kabupaten Bintan untuk lebih begegas dan bergerak cepat dalam hal melaksakan penataan ruang di wilayah Kabupaten Bintan secara komprehensif.

Terhadap beberapa pertanyaan yang sangat fundamental yang datangnya dari sebagian besar masyarakat di Kabupaten Bintan sebagaimana yang telah dibentangkan penulis sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, khususnya mengenai adanya

---

<sup>4)</sup> Dalam bagian ini suasana kondusif yang dimaksudkan bahwa pelaksanaan landreform tersebut harus diintegrasikan dengan kebijakan untuk menyikapi dalam spektrum yang luas terkait dengan wawasan lingkungan. Dalam hubungan ini baca lebih lanjut Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku III: Regional*, Bina Cipta, Bandung, 1982, hlm. 20-21.

keterlambatan dalam hal pelaksanaan kegiatan kebijakan pertanahan di bidang *landreform*, demikian juga kebijakan mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## 2. Dasar Hukum Pelaksanaan *Landreform*

Mengenai dasar hukum *landreform* di Indonesia, yang paling tinggi dasar hukumnya adalah falsafah hidup bangsa, jiwa dan kepribadian bangsa, dasar negara yaitu yang disebut dengan Pancasila. Kelima sila yang diamanatkan dalam Pancasila sebagai dasar negara sesungguhnya dalam tataran paradigmatis filosofis seluruhnya merupakan sendi dan dasar hukum pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Hanya saja, pasca berlangsungnya reformasi di Indonesia Mei 1998, implementasi dan pemaknaan dari nilai-nilai Pancasila se-bagaimana dimaksud dalam kehidupan berbangsa dan ber-negara, utamanya dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Indonesia implementasinya sudah sangat mengendur secara konkret di lapangan.

Pada sisi lain terutama dalam konteks dan pendekatan paradigmatis yang sifatnya konstitusional bahwa dasar hukum pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat". Pasal ini secara jelas dan tegas telah memberikan dasar hukum yang kuat terhadap pe-laksanaan *landreform*. Dalam pada itu bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, bukanlah berarti negara sebagai pemilik tunggal. Dalam hal ini dimaksudkan dikuasai oleh negara sebagai dimaksud adalah semata-mata untuk mengatur dari sisi penggunaan dan peruntukannya yang kesemuanya itu demi mewujudkan suatu keadilan sosial, sekaligus dalam upaya meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat dan masyarakat serta bangsa Indonesia.

Dalam ranah praktis operasional, bahwa dasar hukum pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lazimnya disebut dengan UUPA. Dalam pada itu, beberapa ketentuan *landreform* khususnya dalam tataran yang lebih praktis dan empiris di lapangan yaitu merujuk dan berpedoman berdasarkan beberapa peraturan dan perundang-undangan sebagaimana dimaksudkan dibawah ini yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang penerapan batas luas tanah pertanian;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pem-berian ganti rugi;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah tentang *landreform*.

Menelisik dari beberapa peraturan dan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum pelaksanaan *land-reform* di Indonesia, melihat dan memerhatikan perkembangannya terakhir pada dewasa ini, bahwa pelaksanaan landreform itu pelaksanaannya di lapangan berjalan ditempat dan sangat lambat sekali. Hal ini salah satu penyebabnya adalah dengan diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang pada dasarnya melalui Undang-Undang tersebut memberikan hak, dan kewenangan kepada kepada daerah Kabupaten/Kota untuk mengurus sendiri rumah tangganya dalam melakukan segala tugas dan kepentingan untuk melayani kebutuhan masyarakatnya, yang tentunya semua hak dan kewenangannya itu harus berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Sesungguhnya maksud Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah dimaksud adalah baik, yaitu dalam rangka lebih mempercepat peningkatan pelayanan publik kepada seluruh

masyarakat di daerah, termasuk diantaranya percepatan pelaksanaan *landreform*, tetapi pada kenyataannya di lapangan bahwa segala hak, dan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Daerah Kabupaten/Kota tersebut pelaksanaannya sangat berlebihan dengan arogansi sikap dan tindakan dari masing-masing Kepala Daerah menurut prakarsanya sendiri dan hal ini sekaligus menyulitkan terwujudnya koordinasi yang terintegrasi antara Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi maupun dengan Pemerintah Pusat.

### 3. Pengertian *Landreform*

Mengenai istilah *Landreform*, pada mulanya dikemukakan oleh Lenin yang banyak digunakan pada umumnya pada Negara yang berhaluan komunis atau Negara blok timur dengan suatu istilah yang melegenda "*land to the tiller*", yaitu suatu upaya untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena adanya tekanan *landlord*, untuk kepentingan politis pada negara tersebut.

*Landreform* di Indonesia pada intinya tidak sama dengan apa yang diberlakukan di negara komunis tersebut. Bagi Indonesia *landreform* bukan hanya dalam pengertian politis semata, tetapi pengertian *landreform* tersebut juga menyangkut dalam ranah pengertian yang lebih teknis. Dalam pada itu, *landreform* yang dilaksanakan di Indonesia bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja, tetapi juga ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat baik hal itu secara individual maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan. Inilah inti perbedaan pelaksanaan *landreform* di negara komunis dengan *landreform* yang dilaksanakan di Indonesia. Dalam hal ini ditegaskan kembali bahwa di negara komunis pelaksanaan *landreform* itu hanya semata-mata untuk kepentingan partai.

Secara gramatikal bahwa istilah *landreform* berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata "*land*" yang berarti tanah dan kata "*reform*" yang berarti perombakan.

Berdasarkan hal ini dalam pengertian yang sederhana *landreform* tersebut dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi, dalam pendekatan konsep *landreform* yang sesungguhnya, tidaklah dimaksudkan pengertiannya sesederhana itu, maksud *landreform* dalam pengertian luas artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah melainkan, perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan tentang perombakan ini dalam konteks pelaksanaan *landreform* itu adalah merupakan sifat yang mendasar. Oleh karena itu, untuk mempelajari konsep *landreform* yang sebenarnya dapat dirujuk kepada beberapa pendapat para ahli mengenai *landreform* yang dapat diverifikasi lebih lanjut dalam literatur hukum agraria/pertanahan.

Lebih lanjut, mengenai pengertian *landreform* ini, me-nurut Boedi Harsono adalah meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Dalam literatur lain pengertian *landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan membangun struktur pertanian baru. Dalam pada itu, *landreform* dalam cara yang lebih terbatas diarahkan dalam menjalankan program pemerintah untuk menuju pemerataan kembali tentang pemilikan tanah.

Sedangkan *landreform* dalam pengertian yang lebih luas, diistilahkan dengan *agrarian Reform*, yang meliputi lima program, yang terdiri atas: perombakan hukum agraria; penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah; mengakhiri penghisapan kaum feodal; perubahan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah; dan perencanaan persediaan per-untukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

#### 4. Tujuan *Landreform*

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah dijelaskan di atas dalam bagian ini akan diuraikan mengenai tujuan *landreform*. Secara khusus bahwa tujuan *landreform* di Indonesia adalah bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur melalui terciptanya taraf kehidupan masyarakat yang semakin meningkat dan hidup dengan kesejahteraan yang mencukupi. Dan secara khusus *landreform* di Indonesia tersebut adalah bertujuan memperkuat dan sekaligus memperkokoh rakyat Indonesia yang sebagian besar kaum petani untuk terjadinya peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Pada sisi lain, tujuan dilaksanakannya *landreform* tersebut dalam aspek sosial ekonomi masyarakat, adalah sebagai upaya untuk meningkatkan keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik tersebut. Dalam pada itu, dimaksudkan juga sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas nasional khususnya pada sektor pertanian guna meningkatkan penghasilan dan taraf hidup rakyat, mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas, dan mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat petani yaitu berupa tanah dengan suatu maksud agar ada pembagian hasil pertanian itu antara pemilik tanah dengan petani sebagai yang mengusahakannya.

Lebih lanjut, tujuan dilaksanakannya *landreform* sebagaimana dimaksud terutama dalam pendekatan mental psikologis adalah bertujuan untuk meningkatkan adanya kegairahan bekerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah, serta memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

## 5. Implementasi *Landreform*

Khusus mengenai implementasi dan pelaksanaan *land-reform* secara praktis operasional di lapangan, meliputi:

### a. *Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas*

Pengaturan mengenai larangan penguasaan tanah yang melampaui batas dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah merupakan aspek yang sangat penting. Terkait dengan hal ini beberapa ketentuan yang penting itu dijelaskan sebagaimana tersebut di bawah ini.

#### 1) *Penetapan batas Maksimum dan Minimum*

Pada tahapan pertama atas program *landreform* yang akan dilaksanakan tersebut, adalah larangan memiliki dan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas. Dalam konsep *landreform* di Indonesia, bahwa larangan itu adalah merupakan salah satu asas sebagaimana yang telah ditegaskan secara konkret dalam Pasal 7 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang menegaskan: "bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Ketentuan yang ter-maktub dalam Pasal ini adalah merupakan asas yang paling tertinggi dalam pelaksanaan *landreform*, yang diistilahkan dengan "anti tuan tanah".

Lebih lanjut, substansi yang termaktub dalam Pasal 7 UUPA tersebut diperinci dan diatur dalam ketentuan Pasal 17 UUPA, yang menegaskan sebagai berikut:

**Pertama**, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak tersebut dalam Pasal 16 UUPA oleh satu keluarga atau badan hukum;

**Kedua**, penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal 17 UUPA tersebut dilakukan dengan peraturan per-undang-undangan dalam waktu yang singkat;

**Ketiga**, tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termasuk dalam ayat (2) Pasal 17 UUPA ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.

**Keempat**, tercapainya batas minimum termasuk dalam ayat (1) Pasal 17 ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

2) *Ketentuan Mendasar Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960*

Guna melaksanakan perihal penetapan batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UUPA ini, maka oleh pemerintah dikeluarkan Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960, yang selanjutnya dikenal dengan sebutan Undang-Undang *Landreform* Indonesia. Pada mulanya, Undang-Undang ini berbentuk Peraturan Pemerintah (Perpu) yaitu pengganti Undang-Undang yang dikeluarkan oleh Pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1960. Pada intinya dalam Undang-Undang ini memuat 3 hal pokok yaitu:

**Pertama**, penetapan luas maksimum pemilikan dan pengusahaan tanah pertanian;

**Kedua**, penetapan luas maksimum pemilikan tanah pertanian dan larangan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil; dan

**Ketiga**, pengembalian dan penebusan tanah-tanah per-tanian yang digadaikan.

**b. Perincian Isi Pembatasan Tanah**

Dengan memerhatikan sekaligus mempedomani ketetuan dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA serta Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 sebagaimana dimaksud maka dapat dikonklusikan sebagaimana tersebut di bawah ini yaitu:

Semua ketentuan sebagaimana dimaksud tidak merugikan kepentingan umum; adanya larangan melampaui batas untuk semua hak; penetapan ukuran batas maksimum untuk satu keluarga dan/atau badan hukum; penetapan pengambilan tanah kelebihan dengan ganti kerugian; penetapan tanah kelebihan dibagikan kepada petani; dan penetapan pembatasan tanah pertanian dan tanah bangunan.

**c. Pembedaan Tanah Pertanian dan Tanah Bangunan**

Pengaturan mengenai batas maksimum pemilikan dan penggunaan tanah untuk membedakan antara tanah pertanian dan tanah bangunan (perumahan) biasanya tidak sulit. Tanah pertanian adalah semua tanah yang dimiliki orang selain untuk bangunan (perumahan), termasuk tanah pertanian adalah tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah pengembalaan ternak, tanah belukar ladang dan hutan. Disamping itu, sering dibedakan pula antara pertanian basah (sawah) dan tanah pertanian kering (ladang).

Untuk selanjutnya, dalam tabel sebagaimana dimaksud- kan di bawah ini dijelaskan tentang maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian menurut kepadatan penduduk dan jenis tanah pertanian.

Kepadatan Penduduk/km <sup>2</sup>	Kategori Kepadatan	Luas Maksimum	
		Tanah Basah	Tanah Kering
0 s.d. 50	Tidak padat	15 hektar	20 hektar
51 s.d. 250	Kurang padat	10 hektar	12 hektar
251 s.d. 400	Cukup padat	7,5 hektar	9 hektar
400 s.d. dst.	Sangat padat	5 hektar	6 hektar

Batas minimum pemilikan tanah pertanian pengaturannya dapat dijelaskan, bahwa berdasarkan Pasal 17 UUPA ditentukan adalah untuk mewujudkan cita-cita sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, selain ditentukan penetapan luas maksimum

pemilikan dan penguasaan tanah pertanian juga dikehendaki agar ada pengaturan minimum penguasaan tanah pertanian oleh seseorang atau keluarga.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960, bahwa penetapan batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian ditentukan seluas 2 (dua) hektar untuk tanah sawah atau tanah pertanian kering.

Dalam pada itu konsekuensi pembatasan sebagaimana dimaksud pada intinya yaitu sebagai berikut: Pertama, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 mengatur bahwa seseorang atau keluarga yang memiliki tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar atau kurang, tidak boleh mengalihkan tanahnya sebagian karena dengan demikian timbul pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Kedua, bahwa berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 diatur apabila setelah berlakunya Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 ada tanah yang dimiliki oleh 2 (dua) orang atau lebih maka dalam waktu 1 tahun wajib menunjuk salah seorang diantaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain yang telah mempunyai tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar atau dengan menerima tanah itu, dia jadi mempunyai minimum 2 (dua) hektar. Dalam bagian ini dijelaskan pula terkait dengan redistribusi tanah pertanian. Pengertian redistribusi adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek *landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat dan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

Adapun tahapan pelaksanaan redistribusi tersebut di-lakukan melalui tahapan kegiatan yang meliputi: persiapan; penyuluhan kepada calon penerima distribusi; indentifikasi objek (lokasi) dan subjek (peserta penerima redistribusi); seleksi calon penerima

redistribusi; pengukuran bidang-bidang tanah; membuat tugu poligon; pemetaan topografi dan penggunaan tanah; dan checking realokasi.

Dalam bagian ini dijelaskan bahwa panitia pertimbangan *landreform* adalah dibentuk ditingkat pusat, provinsi dan Kabupaten/Kota. Tugas panitia ini adalah memberi saran dan pertimbangan mengenai segala yang ada kaitannya dengan pelaksanaan *landreform*. Anggota panitia ini terdiri atas unsur/wakil instansi pemerintah yang ada kaitannya dengan pelaksanaan *landreform* ditambah wakil dari Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).

Selain itu, dijelaskan pula tentang keberadaan Pengadilan *Landreform*. Untuk menyelesaikan perkara-perkara yang timbul sebagai akibat pelaksanaan *landreform*, dibentuk pengadilan *landreform* berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1994. Namun, dalam perjalanan historisnya, pengadilan ini tidak efektif. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 Pengadilan *Landreform* tersebut resmi dihapuskan, dan apabila terjadi sengketa yang berkenaan dengan pelaksanaan *landreform*, maka penyelesaiannya dilakukan melalui: Pengadilan Umum, berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 apabila sengketa itu bersifat terdata atau pidana; dan aparat pelaksana *landreform*, apabila berkenaan dengan hal-hal administrasi.

Dalam bagian ini untuk selanjutnya diterangkan mengenai yayasan dana *landreform*. Yayasan ini adalah merupakan badan otonom yang bertujuan untuk memperlancar pengurusan keuangan dalam rangka pelaksanaan *landreform*. Yayasan ini dibentuk berdasarkan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, dan telah diambil alih oleh Kementerian Keuangan sejak Tahun 1984. Mengenai sumber keuangan yayasan *landreform* ini adalah: dana pemerintah; pungutan 10% dari biaya administrasi atas harga tanah yang harus dibayar oleh petani yang menerima hak milik atas tanah redistribusi; hasil sewa dan penjualan tanah dalam

rangka pelaksanaan *landreform*; dan sumber lain yang sah yang menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia.

Dalam bagian ini pula dijelaskan pengaturan tentang tanah *Absentee*. Ketentuan yang mengatur mengenai tanah absentee dijelaskan dalam Pasal 10 UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974, dan tanah absentee ini dapat terjadi karena 2 (dua) hal yaitu: Apabila seseorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya dimana tanah pertaniannya itu terletak; dan apabila pemilik tanah pertaniannya itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di Kecamatan lain.

Dalam pada itu, diterangkan kewajiban pemilik tanah *Absentee*. Kewajiban pemilik tanah *Absentee* adalah: memindahkan kepemilikan tanah; dan pengajuan hak baru. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, tanah-tanah absentee itu diambil oleh pemerintah untuk selanjutnya dibagikan (diredistribusikan) kepada para petani, dan kepada pemiliknya diberikan ganti kerugian.

## **6. Kebijakan Landrefrom dalam Rangka Perkembangan Pembangunan Hukum**

Menyikapi kebijakan ekonomi di bidang pertanahan, bahwa dalam rangka pembangunan ekonomi khususnya dibidang pertanian saat ini muncul kembali mengenai prinsip-prinsip *landreform*, yaitu pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil dan berprikemanusiaan, hal ini tentunya sangat terkait dengan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah. Lebih dari itu, hal ini akan memiliki arti yaitu untuk mewujudkan keadilan dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah yang perlu adanya pembatasan aksesibilitas rakyat (petani) dalam memiliki tanah akan terbuka lebar yang pada akhirnya akan mewujudkan keadilan dalam arti

memberikan pemerataan penguasaan sumber daya alam (tanah) dan berkaitan dengan sumber alam lainnya.

Dalam pada itu, penggunaan tanah secara produktif, hal ini berkaitan erat dengan ketentuan larangan absentee sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 10 UUPA dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Dalam ketentuan tersebut, meghendaki hak-hak atas tanah yang diberikan dengan suatu hak yang benar-benar dapat berhasil guna. Untuk menghasilkan hak tersebut pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk mengerjakan tanahnya secara aktif, dengan disertai larangan pemilikan tanah secara absentee. Demikian juga halnya dengan penggunaan tata ruang wilayah sebagai dasar kebijakan pemanfaatan dan penggunaan tanah merupakan wujud, bahwa pada asasnya penggunaan tanah harus dilakukan secara berencana.

Sehubungan dengan pembangunan pada sektor pertanian, sesungguhnya kebijakan pembangunan dimaksud diarahkan pada pengembangan sistem ketahanan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin ketahanan pangan, dengan memerhatikan peningkatan pendapatan para petani serta meningkatkan produksi yang diatur dengan Undang-Undang dan berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah melalui Kementerian Pertanian.

Menyimak atas uraian sebagaimana di paparkan terlihat jelas tentang adanya hubungan yang erat antara pembangunan hukum di satu sisi dengan pembangunan ekonomi pada sisi lain. Untuk selanjutnya, dapat dijelaskan, bahwa dalam kebijakan ekonomi dimaksud diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang berperan dan merupakan alat guna mewujudkan pelaksanaan pembangunan ekonomi dimaksud. Sedangkan peranan hukum dan peraturan perundang-undangan adalah sebagai sarana untuk mencapai segala kebijakan di bidang ekonomi. Oleh karena itu, pembangunan hukum dalam hal ini digunakan sebagai alat (*tools*) atau sarana guna mewujudkan pembangunan ekonomi dimaksud.

Dengan sebutan lain, bahwa dalam melakukan pembangunan ekonomi dimaksud, diperlukan adanya suatu aturan yang menjadi dasar atas terlaksananya pembangunan ekonomi dimaksud.

Dalam pada itu, *landreform* yang berkaitan dengan pembangunan hukum ekonomi tentunya merupakan peraturan-peraturan *landreform* dimaksud, yang pada intinya mempunyai keterkaitan yang erat dan sekaligus merupakan suatu sarana yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan dalam arti pemerataan sumber penghidupan petani berupa tanah, yang pada akhirnya akan terdapat pula pemerataan hasilnya, dengan merujuk kepada pembangunan hukum ekonomi CFG. Sunaryati Hartono, maka ketentuan *landreform* tersebut termasuk dalam pengertian baik itu dalam ranah hukum ekonomi pembangunan maupun hukum ekonomi sosial.

Pada sisi lain, diharapkan kedepan masalah pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah (*landreform*) perlu dilakukan secara sungguh-sungguh baik pada tataran legislasi maupun pada tataran implementasi. Guna mewujudkan hal dimaksud peranan pemerintah pada setiap saat tahapan dan periode dari sisi perjalanan pemerintahan sangat diperlukan. Hal ini menjadi sebab masalah tanah di Indonesia intinya tidak dapat diserahkan begitu saja melalui mekanisme pasar (*land market*) yang hanya tunduk pada hukum permintaan dan penawaran, sehingga dalam mengatasi hal ini peranan pemerintah untuk mencegah hal tersebut sangat diperlukan. Keadaan ini tentunya sangat berkaitan erat dengan perintah dan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan paradigma konstitusional pembangunan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial yang penyelenggaranya harus berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

## B. PELAKSANAAN *LANDREFORM* DI KABUPATEN BINTAN

### 1. Profil Kabupaten Bintan sebagai Lokasi Penulisan

Dalam bagian ini, lebih lanjut penulis akan menjelaskan secara deskriptif mengenai profil Kabupaten Bintan, sebagai lokasi tepat dilakukannya penulisan dalam upaya mendapatkan data primer guna mendukung kegiatan penulisan buku ini. Konten yang akan dijelaskan oleh penulis adalah hal-hal yang berkaitan dengan informasi yang sifatnya inti atas keberadaan Kabupaten Bintan dimaksud, yang secara garis besar berikut ini akan dijelaskan oleh penulis letak geografis dan batasan-batasan wilayah, sebagaimana lebih lanjut diuraikan pada bagian di bawah ini.

Kabupaten Kepulauan Riau (Bintan) telah dikenal beberapa abad silam di belahan nusantara dan juga di mancanegara. Wilayahnya mempunyai ciri khas terdiri atas ribuan pulau besar dan kecil yang tersebar di Laut Cina Selatan karena itulah, julukan “Bumi Segantang Lada” sangat tepat untuk menggambarkan betapa banyaknya pulau yang ada di daerah ini. Pada kurun waktu 1722-1911, di Kepulauan Riau terdapat dua *kerajaan Melayu* yang berkuasa dan berdaulat, yaitu Kerajaan Riau Lingga yang pusat kerajaannya berada di Daik dan Kerajaan Melayu Riau dengan pusat pemerintahannya berada di *Pulau Bintan*.

Jauh sebelum ditandatanganinya *Treaty of London*, kedua Kerajaan Melayu tersebut dilebur menjadi satu sehingga menjadi semakin kuat. Wilayah kekuasaannya pun tidak hanya terbatas di Kepulauan Riau saja, tetapi telah meliputi wilayah *Johor* dan Malaka (Malaysia), *Singapura* dan sebagian kecil wilayah *Indragiri Hilir*. Pusat kerajaannya berada di *Pulau Penyengat* dan menjadi terkenal di Nusantara dan kawasan Semenanjung.

Setelah Sultan Riau meninggal pada tahun 1911, Pemerintah Hindia Belanda menempatkan amir-amirnya sebagai *Districh Thoarden* untuk daerah yang besar dan *Onder Districh Thoarden*

untuk daerah yang agak kecil. Pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyatukan wilayah Riau Lingga dengan Indragiri untuk dijadikan sebuah Keresidenan yang dibagi menjadi dua *Afdelling*, yaitu *Afdelling Tanjungpinang* yang meliputi Kepulauan Riau-Lingga, Indragiri Hilir dan Katedeman yang berkedudukan di Tanjungpinang dan sebagai penguasa tunggal dan penanggung jawab dalam *Afdelling* ini ditunjuk seorang Residen.

*Afdelling Indragiri* yang berkedudukan di Rengat dan diperintah oleh seorang Asisten Residen (dibawah) perintah Residen. Dalam tahun 1940 Keresidenan ini dijadikan *Residente Riau* dengan dicantumkan *Afdelling Bengkalis* (Sumatera Timur) dan sebelum tahun 1945 - 1949 berdasarkan Besluit Gubernur General Hindia Belanda tanggal 17 Juli 1947 No. 9 dibentuk daerah *Zelf Bestur* (daerah Riau).

## 2. Pelaksanaan *Landreform* di Kabupaten Bintan

Mengenai pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan pusat kegiatan *landreform* tersebut adalah di Kecamatan Bintan Timur. Ditetapkannya Kecamatan Bintan Timur sebagai objek dan lokasi *landreform* di Bintan adalah dengan mem-pertimbangkan bahwa di Kecamatan Bintan Timur ini cocok untuk usaha pertanian di bidang hortikultural. Pada sisi lain, pertimbangannya adalah adanya tekanan dari para investor untuk melakukan ahli fungsi lahan dari tanah yang tadinya diusahakan sebagai lahan pertanian, dialihfungsikan menjadi lahan permukiman (perumahan).

Terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut, pada intinya sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang ada yang lebih lanjut akan diuraikan sebagaimana termaktub di bawah ini.

### a. Prosedur *Redistribusi*

Dalam hal melaksanakan prosedur redistribusi ini khususnya terhadap lahan pertanian yang ditetapkan menjadi objek *landreform*

sebagaimana dimaksud, untuk selanjutnya beberapa tahapan yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Penetapan tanah yang terkena sebagai objek *landreform* ditetapkan oleh Bupati sebagai Kepala Daerah;
- 2) Penandatanganan Surat Penerimaan dan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Kerugian (STP3) atas tanah surplus atau absentee oleh masing-masing pemilik/ahli waris dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan;
- 3) Pengajuan usul ganti kerugian atas tanah surplus dan absentee oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang ditujukan kepada Kepala BPN u.b. Direktur Pengaturan Penguasaan Tanah, melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, dalam hal ini Provinsi Kepri, dengan melengkapi:
  - a) daftar usulan pembayaran ganti kerugian atas tanah surplus/absentee yang meliputi bekas pemilik, luas tanah, jumlah ganti kerugian lengkap dengan ihtisar redistribusinya;
  - b) asli/turunan STP3 atas nama bekas pemilik/ahli warisnya;
  - c) surat keputusan (salinannya) WaliKabupaten Bintan tetang hasil bersih rata-rata setiap tahun selama 5 (lima) tahun terakhir berturut-turut
  - d) salinan surat ketetapan harga padi/gabah BULOG setempat;
  - e) surat keterangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan tentang harga umum tanah pertanian setempat.
- 4) Pembayaran ganti rugi kepada bekas pemilik;
- 5) Penyerahan lahan kepada penggarap sebagai calon pemilik untuk menggarapnya paling lama 2 (dua) tahun dengan kewajiban membayar sewa;
- 6) Pemberian hak milik secara defenitif dan penetapan besar uang pembayaran angsuran dan biaya administrasi yang harus dipenuhi pemilik yang defenitif;

- 7) Pengajuan permohonan untuk memperoleh sertifikat hal milik oleh pemilik baru ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan setelah melunasi semua hutangnya.

Adapun mengenai pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek *landreform* di Kabupaten Bintan, pelaksanaannya merujuk kepada mekanisme sebagaimana dijelaskan yaitu sebagai berikut:

*1) Tahap Persiapan*

Dalam tahap persiapan ini, petugas redistribusi tanah objek *landreform* melakukan dan sekaligus melaksanakan tugas-tugasnya antara lain yaitu: Menyiapkan bahan dan peralatan yang diperlukan yaitu diantaranya alat-alat tulis kantor, peta kerja da lain-lain yang diperlukan; Pembuatan rencana kerja kegiatan dari pelaksanaan terdiri dari penetapan lokasi kegiatan redistribusi tanah objek *landreform*, jadwal pelaksanaan kegiatan redistribusi dan pelaksanaan redistribusi tanah objek *landreform*; Pembuatan blanko daftar isian yaitu tentang daftar Penguasaan Tanah Negara dan daftar nama penggarap tanah negara (daftar nama pengusaha); Menyiapkan peta kerja yaitu Peta Denah Lokasi yang terkena redistribusi tanah objek *landreform*; Menyusun rencana kerja lapangan yang meliputi persiapan, penjajagan, penyuluhan inventarisasi dan analisis penguasaan dan pengumuman, realokasi, penerbitan SK usulan redistribusi dan penerbitan surat keputusan redistribusi tanah; Menyiapkan peta lokasi yang terdiri dari peta keliling, peta penggunaan tanah, dan peta hasil kegiatan; dan pembentukan satuan tugas/panitia-panitia pertimbangan *landreform* yang terdiri atas: Bupati selaku ketua merangkap anggota; Kepala Kantor Pertanahan selaku wakil ketua merangkap anggota; Kepala Bagian Tata Pemerintahan selaku anggota; Kepala Bimbingan Masyarakat Polres selaku anggota; Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat selaku anggota; Kepala Dinas Pertanian selaku anggota; Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa selaku anggota; Kepala Kantor

Koperasi selaku anggota; Ketua Dewan Pimpinan Cabang Himpunan Kerukunan Tani Indonesia selaku anggota; dan Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah pada Kantor Pertanahan selaku sekretaris.

#### *2) Survei Pendahuluan*

Terkait dengan kegiatan survei pendahuluan dilakukan terhadap beberapa lokasi yang telah ditegaskan sebagai objek *landreform*/pengaturan penguasaan tanah, maksudnya ter- hadap lokasi-lokasi yang dimaksud apakah subjeknya telah siap apabila akan dilaksanakan redistribusi (objek *landreform*).

Pada sisi lain, bahwa survei pendahuluan dilakukan sebagai kegiatan untuk pengecekan ulang terhadap data objek dan subjek yang telah dilaksanakan sebelumnya, kegiatan pengecekan ulang dilakukan sebagai usaha untuk men-cocokkan kondisi lokasi saat ini dengan data objek dan subjek yang ada dengan maksud untuk mengetahui ada dan tidak adanya perubahan status dan subjek serta penguasaannya di lapangan.

#### *3) Tahapan Pemilihan Lokasi*

Atas dasar hasil survey pendahuluan terhadap beberapa calon lokasi yang telah dipersiapkan, kemudian dipilih dan ditetapkan salah satu atau lebih lokasi sebagai lokasi kegiatan yang sesuai dengan target volume yang ditetapkan. Sebelum lokasi yang dipilih ditetapkan terlebih dahulu dan diadakan pemantauan untuk mengantisipasi apabila pelaksanaan tersebut mengalami hambatan.

#### *4) Tahapan Penyuluhan*

Tahapan penyuluhan ini dilakukan untuk memberikan penjelasan dan kejelasan kepada para petani penggarap tanah yang akan direistribusikan, mengenai rencana kegiatan redistribusi tanah guna memperoleh dukungan dan partisipasi aktif para petani penggarap dalam pelaksanaan redistribusi, lokasi penyuluhan adalah di desa/kelurahan tempat terle- taknya tanah objek *landreform* yang direncanakan untuk direistribusikan.

5) *Inventarisasi dan Analisis Penguasaan dan Penggunaan Tanah*

Tindakan tersebut dilakukan adalah untuk memperoleh data penguasaan tanah yaitu: nama penggarap tanah dan anggota pekerjaan pokok penggarap, tempat tinggal, letak dan luas tanah yang digarap. Sedangkan materi data penggunaan tanah yaitu: kemampuan tanah dan jenis penggunaan tanah. Sasarannya calon penerima redistribusi serta pola penggunaan tanah yang lestari, optimal dan seimbang dengan cara survey lapangan bidang demi bidang yang selanjutnya hasilnya di analisis.

6) *Penetapan Tatanan Penguasaan dan Penggunaan Tanah*

Untuk melaksanakan kegiatan ini cara pengeraannya dilakukan sebagai berikut: pembuatan tatanan penguasaan secara lengkap; pembuatan tatanan penguasaan secara sederhana; pembuatan tatanan penggunaan tanah secara lengkap dan pembuatan tatanan penggunaan tanah secara sederhana.

7) *Realokasi*

Mengenai maksud dilaksanakannya tindakan realokasi ini yaitu dalam rangka penetapan penguasaan tanah bagi tiap-tiap penggarap yang memenuhi syarat sebagai calon penerima redistribusi berdasarkan dari tata ruang. Sasarannya yaitu jaringan irigasi dan jalan yang teratur serta bidang-bidang tanah yang teratur pula dengan penunjukan petani yang defenitif. Sedangkan caranya yaitu dengan penentuan dan penunjukan letak bidang tanah yang akan dibagikan kepada masing-masing penggarap yang memenuhi syarat sebagai penerima redistribusi tanah berdasarkan hasil analisis atau seleksi.

**b. *Penetapan Petani Penerima Lahan Pertanian***

Guna menentukan siapa yang akan menerima redistribusi lahan pertanian tersebut haruslah dilihat dari urutan prioritas yang bertitik tolak dari "siapa yang telah mempunyai hubungan paling erat dengan tanah yang digarapnya".

Secara terperinci urutan jenjang prioritas tersebut sudah ditegaskan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian dan Pemberian Ganti Kerugian, yaitu: penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik; penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3); penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar dan petani atau buruh tani lainnya.

Dalam pada itu, jika terjadi dalam tiap-tiap prioritas ini terdapat sebagaimana tercantum dibawah ini, maka kepada mereka diberikan pengutamaan di atas petani-petani lain yang ada di dalam golongan prioritas yang sama. Petani-petani tersebut adalah: petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemiliknya, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya lima orang; petani yang terdaftar sebagai Veteran; petani janda pejuang ke-merdekaan yang gugur; petani yang menjadi korban kekacauan; dan (Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961).

Untuk selanjutnya, mengenai penerapan urutan jenjang tersebut di atas harus memenuhi syarat-syarat umum barulah berhak menerima redistribusi lahan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 9, yaitu: Warga Negara Indonesia; bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah; dan kuat bekerja di bidang pertanian.

Pada sisi lain syarat-syarat umum yang harus dipenuhi juga adalah mengenai syarat-syarat khusus yang menentukan para petani mana yang berhak mendapatkan pembagian tanah, yang syarat-syarat khusus tersebut yaitu sebagai berikut:

- a. bagi petani yang tergolong dalam prioritas, adalah penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan, buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan, penggarap yang mengerjakan tanah hak mili, dan penggarap yang tanahnya kurang dari 0,5 hektar, harus sudah mengerjakan tanah yang ber-sangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun berturut-turut;
- b. bagi petani yang tergolong sebagai penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan, harus sudah mengerjakan tanahnya dua musim berturut-turut; dan
- c. bagi mereka yang tergolong sebagai pekerja tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersang-kutan harus sudah bekerja tiga tahun berturut-turut.

Untuk selanjutnya, dijelaskan jika syarat khusus se-bagaimana tersebut di atas tidak dapat dipenuhi sekalipun syarat umum sudah memenuhi, maka petani yang ber-sangkutan tidak berhak mendapatkan redistribusi lahan pertanian tersebut. Selanjutnya redistribusi lahan pertanian ini sangat ditentukan oleh klasifikasi daerah asal berdasarkan ketentuan dalam undang-undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 yaitu dalam melaksanakan pembagian tanah (redistribusi lahan pertanian), penetapan luasnya dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 10, dengan memakai ukuran sebagai berikut:

- 1) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas satu hektar atau lebih tidak mendapat;
- 2) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari satu hektar mendapat pembagian luas tanah yang dikerjakannya tetapi jumlah tanah milik dengan dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi satu hektar;
- 3) Penggarap yang tidak memiliki tanah sendiri mendapatkan pembagian seluas tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi satu hektar;

- 4) Petani yang tergolong dalam: **a.** buruh tani tetap bekas pemilih yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; **b.** penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; **c.** penggarap tanah yang mengerjakan tanah hak milik; dan **d.** penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3), akan mendapat pembagian tanah seluas mencukupi sampai satu hektar;
- 5) Petani yang tergolong dalam: **a.** pekerja tetap pada pemilik tanah yang bersangkutan; **b.** penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; dan **c.** petani atau buruh lainnya, akan mendapat pembagian tanah untuk mencapai 0,5 hektar;
- 6) Di daerah tidak padat dapat memperoleh pembagian tanah melebihi luas untuk daerah-daerah padat oleh penetapan Bupati/Bupati setempat dengan memperhitungkan luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan kepada petani yang memerlukannya.

Lebih lanjut, ditegaskan dalam Pasal 6 UU/Prp. Nomor 56 Tahun 1960, yang menegaskan bahwa: "Pemerintah meng-adakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar". Keadaan ini jika dilihat dari penjelasan Pasal 8 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa usaha-usaha tersebut yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan, supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah 2 hektar itu ialah terutama ekstensifikasi tanah pertanian dengan pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa. Hal ini sejalan dengan penjelasan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa pada umumnya di daerah yang padat luas pembagian tanah bersifat melengkapi agar pemilikan mencapai luas 0,5 hektar dan 1 hektar, tidak 2 hektar karena luas tanah yang akan dibagikan terbatas sekali, maka ketentuan-ketentuan di atas dapat diterima kebenarannya.

**c. Kewajiban Penerima Lahan Pertanian**

Sejalan dengan penyerahan lahan kepada yang berhak dalam pelaksanaan redistribusi lahan pertanian ini ada beberapa kewajiban yang harus dipenuhi oleh penerima lahan. Mengenai kewajiban dimaksud diuraikan pada bagian dibawah ini, yaitu sebagai berikut:

1. Petani yang mengerjakan tanah tersebut sebelum mendapatkan hak milik secara definitif diwajibkan membayar sewa sebesar  $\frac{1}{2}$  dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu kepada pemerintah paling lama 2 tahun. Hasil panen itu adalah hasil kotor setelah dipotong bawon (pembayaran natura untuk kerja panen dibayarkan dalam bentuk bagian dari hasil panen). Keadaan ini berlaku bagi semua hasil panen baik padi maupun palawija dan hubungan ini bukan bagi hasil;
2. Setelah diterbitkannya Surat Keputusan Pemberitahuan Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Wilayah BPN, petani yang bersangkutan berkewajiban: **a)** membayar harga tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Kanwil BPN Provinsi ditambah 6% biaya administrasi (Pasal II PP Nomor 41 Tahun 1964); **b)** untuk memperoleh sertifikat hak milik atas tanah yang diterima tersebut harus didaf-tarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 bulan setelah harga tanah dan administrasi dilunasi; **c)** tanah tersebut harus diberi tanda-tanda batas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; **d)** mengerjakan/ mengusahakan sendiri tanah miliknya secara aktif; **e)** setiap tahunnya setelah 2 tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan hak milik harus mencapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian yang berwenang; **f)** menjadi anggota koperasi pertanian di desa/ daerahnya (Pasal 14 PP 224 Tahun 1961).
3. Jika harga tanah dibayar tanah tidak dikenakan bunga tetapi jika pembayarannya secara angsuran diberi waktu 15 tahun dan pembayaran bunga sebesar 6% setahun dari sisa harga

- tanah yang belum diangsur (penjelasan Pasal 15 PP 224 Tahun 1961).
4. Selama harga tanah tersebut belum dibayar lunas oleh petani penerima, maka dilarang dipindahkan/dialihkan kepada orang lain kecuali izin Kepala BPN atau Pejabat yang ditunjuk untuk itu (Pasal 4 PP 224 Tahun 1961).

***d. Sanksi Bagi Penerima Lahan***

Kepada penerima lahan pengaturan sanksinya ditetapkan sebagai berikut:

*Pertama*, kepatuhan penerima lahan untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya akan lebih terjamin jika dibarengi dengan berbagai sanksi. Hal ini tercantum dalam Pasal 14 ayat (5) PP Nomor 224 Tahun 1961 yang menegaskan yaitu sebagai berikut: "Kelalaian dalam memenuhi kewajiban tersebut pada ayat (1) atau ayat (3) Pasal ini serta pelanggaran terhadap larangan tersebut pada ayat (4) dapat dijadikan alasan untuk mencabut izin mengerjakan tanah yang bersangkutan atau hak miliknya, tanpa pemberian suatu ganti kerugian. Pencabutan hak milik itu dilakukan dengan surat Keputusan Menteri Agraria atau Pejabat yang ditunjuk olehnya. Pencabutan me-ngerjakan tanah dilakukan oleh Panitia *landreform* daerah Kabupaten/Kota.

Tindakan tegas dari Bupati/Bupati sebagai panitia *landreform* daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Kepres Nomor 55 Tahun 1980 untuk mencabut izin mengerjakan lahan bagi yang belum diterbitkan hak miliknya jika petani penerima lahan lalai terhadap kewajibannya untuk membayar sewa, dan/atau Kepala BPN mencabut hak milik bagi yang sudah memperoleh haknya jika tidak membayar angsuran secara kontinue, bunga dan uang administrasi, tidak mengolahnya sendiri secara aktif, gagal mempertinggi produksi, tidak menjadi anggota koperasi dan memindahkan haknya kepada orang lain, maka hal ini sangat menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan redistribusi lahan pertanian dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani.

**Kedua**, penerima lahan yang dengan sengaja menghalang-halangi berlakunya PP Nomor 224 Tahun 1961, dipidana dengan hukuman kurungan selama 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp.10.000,- (Pasal 19 PP Nomor 224 Tahun 1961).

#### **e. Pemungutan Uang Sewa/Ganti Kerugian**

Mengenai tata cara pemungutan uang sewa dan ganti kerugian atas tanah-tanah yang terkena ketentuan *landreform* ditegaskan bahwa Bupati/Bupati cq. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota membuat:

- 1) daftar nominatif uang atas tanah yang terkena ketentuan *landreform* tiap Kecamatan dan desa;
- 2) daftar nominatif uang ganti kerugian tiap kecamatan dan desa; dan
- 3) kedua daftar yang disebutkan diatas disahkan oleh Bupati/Bupati (Pasal1 SK Mendagri Nomor 258 Tahun 1975).

Pemungutan uang sewa dan ganti kerugian dilaksanakan oleh Kepala Desa yang bersangkutan atas penugasan Camat. Penerimaan uang sewa dan ganti kerugian tersebut diberi tanda terima dan seterusnya Camat menyerahkannya kepada Yayasan dan *landreform* melalui BRI Kabupaten yang ada di wilayahnya atau Kantor Pos setempat dan selambat-lambatnya dalam waktu 3 bulan kemudian Camat harus melaporkan penerimaan dan penyetoran tersebut kepada Bupati/Bupati cq. Kepala Kantor Pertanahan setempat.

#### **f. Hasil Redistribusi**

Mengenai pelaksanaan redistribusi tanah sangat ber-gantung kepada pengambilan tanah-tanah surplus dan absentee oleh Pemerintah. Pengambilan tanah-tanah dimaksud harus dengan pembayaran ganti kerugian. Oleh karena itu, dana harus sudah tersedia dalam anggaran pembangunan agar pelaksanaan redistribusi dapat berjalan lancar.

Dalam pada itu, terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, bahwa tanah surplus dan absentee tidak pernah dijadikan sebagai objek redistribusi tanah walaupun pada kenyataannya tanah surplus dan absentee tersebut masih banyak ditemukan dan belum ada tindak lanjut penyelesaiannya.

Dalam hal ini dijelaskan pula bahwa pelaksanaan dan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, jika dilihat dari hasil pelaksanaannya terlihat adanya indikasi bahwa pelaksanaan kegiatan *landreform* tersebut belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, hal ini disebabkan banyak hal yang menjadi faktor penghambat, baik itu dari faktor hukum maupun faktor nonhukum seperti ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain yang dapat menghambat berjalannya kegiatan *landreform* dimaksud.

Dari hasil pelaksanaan redistribusi tanah yang telah dilakukan di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksudkan yang berlangsung di Kecamatan Kabupaten Bintan Timur, maka selanjutnya harus dilakukan monitoring atau pemantauan yang pada garis besarnya dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama, yang bersifat jangka pendek. Hal-hal yang diamanati dan dipantau adalah tentang kepatuhan penduduk desa dalam hal melaksanakan persyaratan mendasar atas pelaksanaan *landreform* dimaksud. Jika terjadi penyimpangan mendasar segera ditangani dan mendapat penyelesaian. Monitoring tahap pertama ini dapat dilakukan dengan jadwal yang sering dan yang cukup tinggi, sebagai contoh 1 bulan sekali selama setahun penuh. Sedangkan monitoring yang bersifat jangka panjang adalah untuk melihat seberapa baik peningkatan kualitas penduduk desa sehubungan dengan pelaksanaan *landreform* itu, monitoring ini dilakukan 5 tahun setelah pelaksanaan *landreform*.

## C. PELAKSANAAN *LANDREFORM* TERKAIT DENGAN PENATAAN RUANG

Pada bagian sebelumnya dalam penulisan buku ini, bahwa untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan mempunyai keterkaitan yang erat dan signifikan dengan keberadaan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang. Untuk itu dalam bagian berikut ini akan diuraikan beberapa norma penting yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, akan diuraikan sebagaimana mestinya.

### 1. Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks *Landreform*

Secara paradigmatis yang sifatnya filosofis, sebagaimana termaktub dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, telah ditegaskan bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan Negara Kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdayaguna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga ke-berlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pada itu, ditegaskan bahwa sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi nasional, internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idil Pancasila. Dan sejalan dengan ini, ditegaskan pula bahwa untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan berkaitan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu

diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.

Lebih lanjut, ditegaskan pula bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan parsitipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Pada bagian ini ditegaskan pula bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

Mengenai penataan ruang yang diatur menurut Undang-Undang ini adalah merupakan pembaharuan sekaligus penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang, pada sisi lain pengaturan penataan ruang menurut Undang-Undang yang baru ini sekaligus menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan dalam era Otonomi Daerah.

## 2. Pengertian Penataan Ruang

Berdasarkan hal-hal yang sifatnya fundamental sebagai-mana telah dijelaskan dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, pada bagian berikut di bawah ini akan diuraikan beberapa pengertian yang bersintuhan dengan penataan ruang yaitu sebagai berikut:

- a. Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

- b. Yang dimaksud dengan tata ruang wujud struktur ruang dan pola ruang. struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial eko-nomi masyarakat yang hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
- c. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pe-manfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Berdasarkan rumusan dan konstruksi pengertian mengenai tata ruang sebagaimana yang dimaksudkan di atas, maka dalam pendekatan praktis operasional terutama dalam implementasi kegiatan *landreform* khususnya di Kabupaten Bintan, bahwa keberadaan pengaturan tata ruang itu adalah merupakan salah satu landasan hukum yang penting dan strategis dalam konteks *landreform* di Kabupaten Bintan. Oleh Karena itu, Peraturan Daerah (PERDA) yang ditetapkan antara Pemerintah Kabupaten Bintan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan mengenai penataan ruang Kabupaten Bintan ini harus disesuaikan dengan paradigma dalam Undang-Undang Tentang Penataan Ruang yaitu yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

### **3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang Diintegrasikan dengan Pelaksanaan *Landreform***

Berikut ini akan diuraikan mengenai asas dan tujuan penataan ruang. Asas penataan ruang adalah diselenggarakan berdasarkan asas: keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keber-hasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan penyelenggaraan penataan ruang pada intinya 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 memerhatikan Sumber Daya Manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan konstruksi norma tujuan penataan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini, maka kepada Pemerintah Kabupaten Bintan, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks me-laksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan harus sekali lagi dalam pelaksanaannya mentaati dan berpedoman kepada semua ketentuan tentang perencanaan wilayah tata ruang Kabupaten Bintan sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Bintan mengenai penataan ruang.

#### **4. Kondisi Penataan Ruang di Kabupaten Bintan dalam Perspektif Pelaksanaan *Landreform***

Menyimak kepada beberapa hal yang sangat mendasar dari semua norma penting yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, maka dalam bagian ini akan dijelaskan sedemikian rupa bagaimana kondisi pengaturan mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif *landreform*?

Berdasarkan hasil penulisan di lapangan, bahwa kondisi saat ini di Kabupaten Bintan khususnya pengaturan hukum mengenai Penataan Ruang telah dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) sebagaimana termaktub dalam PERDA Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Merujuk kepada ketentuan pengaturan hukum tentang tata ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksudkan di atas, penulis memberikan konklusi sebagai berikut:

**Pertama**, secara nyata, bahwa proses pembentukan PERDA tata ruang Kabupaten Bintan itu belum disusun berdasarkan segala ketentuan dan amanat sebagaimana diperintahkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

**Kedua**, pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, saat ini hasilnya belum maksimal. Hal ini disebabkan, bahwa PERDA Tata Ruang yang selama ini berlaku yaitu PERDA Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, proses pembentukannya belum mempedomani paradigma Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, hal mana dapat dilihat dalam konsiderans mengingat bahwa PERDA Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bintan itu tidak mencantumkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang sebagaimana dimaksud.

Memerhatikan semua uraian yang telah dibentangkan dalam bab dua ini, maka diperoleh suatu konklusi, bahwa dalam hal pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang disebut dengan istilah *landreform*, yang telah dilaksanakan di Kabupaten Bintan, bahwa penggunaan *Grand theory* (John Austin), *Middle theory* (Mochtar Kusumaatmadja) dan *Applied theory* (Jeremy Bentham) dipandang sudah tepat dan benar, karena hasil akhir atas pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut bermuara kepada peningkatan kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh peserta *landreform*, hal ini sudah sejalan dan sesuai dengan *Grand theory* yang dikemukakan melalui teori Jeremy Bentham.

## D. PENGATURAN HUKUM PENATAAN RUANG DI INDONESIA

### Konstruksi Pengaturan Hukum Penataan Ruang

Dalam pendekatan hukum positif, utamanya dalam konteks melaksanakan analisis mengenai pengaturan hukum penataan ruang di Indonesia, maka pada langkah awal hal itu harus dianalisis terlebih dahulu dalam spektrum paradigmatik konstitusional. Artinya secara substansial pengaturan hukum mengenai tata ruang tersebut sesungguhnya dalam basis konstitusi yang sifatnya general telah diamanatkan sedemikian rupa dalam satu paradigma yang besar dan universal sifatnya dalam wadah dan paradigma perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Intinya mengenai pengaturan hukum penataan ruang di Indonesia adalah merupakan subsistem dari paradigma perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Hal ini lebih jelas dapat dilihat dari makna yang dimaksudkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isi dan perintah dari Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 tersebut, yaitu:

#### **Pasal 33:**

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Memerhatikan atas maksud yang terkandung dalam Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, maka secara jelas terlihat relasi yang utuh dan konkret khususnya peraturan hukum mengenai penataan ruang di Indonesia tersebut bangunan pokoknya dan/atau landasannya/fondasinya secara jelas sudah diamanatkan dalam ayat (4) Pasal 33 tersebut. Ayat ini dapat dimaknai bahwa dalam menyusun dan menata norma-norma serta asas dalam pengaturan hukum penataan ruang di Indonesia itu harus menjabarkan lebih konkret beberapa prinsip mendasar yang telah ditancapkan dalam Pasal 33 ayat (4) dimaksud. Beberapa prinsip dasar yang dimaksudkan adalah prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, yang seluruh rangkaian dimaksud diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi. Hal-hal yang sifatnya fundamental ini sudah tentu dalam perspektif paradigmatis yang sifatnya filosofis adalah meru-pakan derivasi dan/atau penjabaran dari keseluruhan nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia.

Dalam pada itu, perkembangan terakhir mengenai pengaturan hukum terkait dengan penataan ruang di Indonesia adalah sebagaimana diatur dan telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Guna lebih memahami secara mendasar terkait dengan Undang-Undang ini, maka untuk itu sudah sangat patut dalam bagian ini disadur kembali beberapa hal penting yang diamanatkan dalam Undang-Undang dimaksud sebagaimana tercatat di dalam konsiderans menimbang yang lebih lanjut akan disebutkan pada bagian di bawah ini.

Bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana,

berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam bagian ini dijelaskan pula bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan ideologi Pancasila. Dan selanjutnya disebutkan bahwa untuk mem-perkuat ketahanan nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang mem-berikan kewenangan semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman produktif, dan berkelanjutan.

Dalam pada itu, dijelaskan juga bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan ke-selamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Dan sejalan dengan ini bahwa Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang penataan ruang yang baru.

## *1. Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks Pening-katan Pertumbuhan Ekonomi*

Dalam ranah yang sifatnya filosofis, sebagaimana termaktub dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, telah ditegaskan bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan Negara Kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdayaguna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejalan dengan hal di atas, ditegaskan bahwa sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi nasional, inter-nasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keber-lanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idil Pancasila. Dan sejalan dengan ini ditegaskan pula bahwa untuk memperkuuh Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan berkaitan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang memberikan ke-wenangan semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.

Dalam pada itu, ditegaskan pula bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan parsitipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Pada bagian ini ditegaskan pula bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

Terkait dengan hal ini dijelaskan, bahwa otoritas yang dimiliki oleh pemerintah tersebut, tentunya berhak melaksanakan segala bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan hukum penataan ruang khususnya di lokasi penulisan buku ini, yaitu di pemerintahan Kabupaten Bintan. Sejalan dengan hal ini, sudah barang tentu bentuk pengaturan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten Bintan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Secara empirik di lapangan, dalam konteks untuk melaksanakan peraturan hukum di bidang penataan ruang itu, khususnya untuk daerah Kabupaten Bintan memang saat ini mengalami dilema yang sangat kompleks. Hal mana apabila dirujuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang hal itu merupakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan Bupati Kabupaten Bintan, namun pada kenyataannya terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone (FTZ)* hal itu dalam pelaksanaannya mengalami kendala dan hambatan secara struktural.

Dalam hal ini kendala dimaksud datangnya adalah dari Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam, yang juga mengenai hal itu mempunyai kewenangan, karena BP Kawasan Batam berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Kawasan Kabupaten Bintan, Batam dan Karimun adalah pemegang Hak Pengelolaan hak atas tanah di kawasan Kabupaten Bintan.

Terkait dengan persoalan hukum sebagaimana dimaksudkan di atas, sebagai faktor penyebabnya menurut hemat penulis berpangkal belum ditetapkannya pembagian ke-wenangan antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam, hal-hal yang bersintuhan dengan kewenangan mengenai Hak Pengelolaan kawasan atas hak tanah di Kabupaten Bintan. Untuk hal ini sekali lagi dalam upaya menuntaskan segala persoalan hukum yang terjadi dalam praktik di lapangan, sudah seharusnya antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam untuk segera duduk bersama guna membicarakan dan mencari bentuk solusi dan penyelesaian hukum dengan pendekatan yang konstruktif, satu diantaranya bentuk penyelesaian yang paling tepat untuk dilaksanakan adalah dengan mendesak pemerintah pusat untuk segera menerbitkan paling tidak setingkat Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur secara rinci, jelas, tegas dan tuntas mengenai pembagian kewenangan terkait dengan pelaksanaan kebijakan dari Hak Pengelolaan (HP) hak atas tanah di kawasan Kabupaten Bintan.

Upaya percepatan untuk pembentukan Perpres dimaksud menurut penulis memang sangat mutlak diperlukan dalam konteks untuk memberikan percepatan dan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya di Kabupaten Bintan, terutama dalam hal percepatan penyelesaian pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan. Jika tindakan politik hukum ini tidak segera dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam, maka secara eksplisit yang menjadi korban dalam pendekatan praktis operasional di lapangan adalah masyarakat di Kabupaten Bintan itu sendiri.

Dalam perspektif yang lebih luas, terutama yang menyangkut dengan upaya pemerintah Kabupaten untuk menarik investor ke Kabupaten Bintan dalam upaya menumbuhkembangkan pembangunan ekonomi dan investasi, jika hal yang dimaksudkan tidak segera dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bintan dan BP

Kawasan Batam, maka pada gilirannya pihak investor enggan untuk berinvestasi di Kabupaten Bintan, karena dalam perspektif para investor dimaksud berinvestasi di Kabupaten Bintan tidak memberikan jaminan tentang kepastian hukum, urusan dalam perizinan berbelit-belit, demikian pula dalam hal pengurusan mengenai permohonan hak atas tanah dalam hal mendapatkan sertifikat (Tanda Bukti Hak) waktu yang dibutuhkan sangat lama dan memakan biaya yang tinggi. Dengan keadaan yang demikian, sudah barang tentu upaya pemerintah pusat dengan memberlakukan bahwa Kabupaten Bintan dijadikan salah satu kawasan *Free Trade Zone (FTZ)* yang tujuan akhirnya adalah untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus guna meningkatkan kesejahteraan rakyat sudah barang tentu sulit untuk diwujudkan.

Pada sisi lain terutama dikaitkan dengan judul buku ini, bahwa dengan lambatnya pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Kawasan Batam dalam hal menuntaskan pembagian kewenangan mengenai pelaksanaan Hak Pengelolaan yang selama ini merupakan wewenang BP Kawasan Batam, maka hal itu berdampak yang paling langsung adalah tersumbat dan terjadinya perlambatan dalam hal pembentukan pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dengan keadaan seperti ini, sudah barang tentu secara paralel akan memberikan dampak negatif yaitu semakin tidak tertatanya penataan ruang di Kabupaten Bintan, dan bersamaan dengan ini upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Menyimak dari beberapa prinsip yang ditegaskan dalam Undang-Undang penataan ruang sebagaimana dimaksud, menurut pendapat penulis bahwa penggunaan *grand theory* (John Austin), *middle theory* (Lawrence W. Friedmann) dan *applied theory* (Mochtar Kusumaatmadja) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini dinilai sudah tepat, karena tujuan akhir dari dilakukannya penataan ruang yang di dalamnya sekaligus terjadi

peningkatan pertumbuhan ekonomi adalah untuk mewujudkan negara kesejahteraan dan demi membahagiakan bagi seluruh lapisan warga negara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang lebih khusus lagi demi kebahagiaan masyarakat di Kabupaten Bintan.

## 2. *Pengertian Penataan Ruang*

Selaras dengan hal-hal yang sifatnya fundamental sebagaimana telah dijelaskan dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, pada bagian berikut di bawah ini akan diuraikan beberapa pengertian yang bersentuhan dengan penataan ruang yaitu sebagai berikut:

- a. Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Yang dimaksud dengan tata ruang wujud struktur ruang dan pola ruang. struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
- c. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Berdasarkan rumusan dan konstruksi pengertian mengenai tata ruang sebagaimana yang dimaksudkan di atas, maka dalam pendekatan praktis operasional terutama dalam implementasi kegiatan penataan ruang dalam rangka meningkatkan pertumbuhan

ekonomi khususnya di Kabupaten Bintan dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)* bahwa keberadaan pengaturan tata ruang itu adalah merupakan salah satu landasan hukum yang penting dan strategis dalam konteks peningkatan per-tumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, Peraturan Daerah (PERDA) yang ditetapkan antara Pemerintah Kabupaten Bintan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan mengenai penataan ruang Kabupaten Bintan ini harus segera dibuat dan diterbitkan sebagai dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan.

Dalam pada itu, melalui PERDA Tata Ruang yang ditetapkan oleh Kabupaten Bintan tersebut akan memberikan dan sekaligus menciptakan kepastian hukum terkait dengan segala program dan perencanaan mengenai investasi dan usaha yang akan dilaksanakan di Kabupaten Bintan. Kepastian hukum sebagaimana ditegaskan di atas, bagi pemodal sebagai investor yang akan melaksanakan segala kegiatan usahanya di Kabupaten Bintan adalah merupakan suatu kebutuhan yang mutlak, agar para investor dapat lebih nyaman dan tenang dalam melakukan kegiatan usahanya serta membuat perencanaan-perencanaan pengembangan usahanya di masa depan. Jika iklim investasi yang kondusif seperti ini telah tercipta di Kabupaten Bintan, maka dengan keadaan ini secara mutatis mutandis akan mampu mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat khususnya di Kabupaten Bintan.

### ***3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang***

Pada bagian di bawah ini, akan diuraikan mengenai asas dan tujuan penataan ruang. Asas penataan ruang adalah diselenggarakan berdasarkan asas: keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan penyelenggaraan penataan ruang pada intinya 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 memerhatikan Sumber Daya Manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan konstruksi norma tujuan penataan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini, maka kepada Pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks melaksanakan peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan khususnya dikaitkan dengan pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)*, secara hukum positif wajib dipedomani dalam pelaksanaannya.

#### **4. *Kondisi Penataan Ruang di Kabupaten Bintan dalam Perspektif Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi***

Berdasarkan kepada beberapa hal yang sangat mendasar dari semua norma penting yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, maka dalam bagian ini akan dijelaskan sedemikian rupa bagaimana kondisi pengaturan mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan?.

Berdasarkan hasil penulisan di lapangan, bahwa kondisi sampai saat ini di Kabupaten Bintan, khusus mengenai pengaturan penataan ruang, masih dalam proses pembentukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Artinya, sampai saat ini, sekali lagi dijelaskan bahwa PERDA tata ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud me-mang belum selesai proses pembentukannya. Dan dalam pada itu, sambil menunggu diterbitkannya PERDA tata ruang di Kabupaten Bintan tersebut, Pemerintah Pusat melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Batam, dan Karimun, untuk sementara Perpres dimaksud digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan dalam melakukan dan melaksanakan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Hal dimaksud sejalan atas amanat Perpres Nomor 87 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang kawasan Batam, Batam dan Karimun sebagaimana termaktub dalam konsiderans menimbang, yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Batam dan Karimun.

Untuk selanjutnya dalam bagian ini disadur beberapa bagian penting, dan substansi yang sifatnya fundamental dan mempunyai relasi dengan pengaturan tata ruang ke depan yang harus segera dituntaskan oleh Kabupaten Bintan. Bagian penting itu disebutkan bahwa ruang adalah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dan dalam hal ini terkait dengan keberadaan Kabupaten Karimun sebagai salah satu kawasan *FTZ*, dipandang perlu untuk menyadur beberapa bagian penting dari Perpres tersebut di atas, yaitu antara lain: Bahwa kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional

terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

Pada sisi lain dijelaskan bahwa kawasan Perdagangan bebas dan pelabuhan bebas yang selanjutnya disebut KPBPB adalah satu kawasan yang berada dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terpisah dari pabean sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah, dan cukai. Dan selanjutnya yang dimaksud dengan KPBPB Batam, Bintan, dan Karimun adalah KPBPB sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan mengenai kawasan Perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Dalam pada itu kawasan Batam, Bintan, dan Karimun yang selanjutnya disebut Kawasan BBK adalah satu kesatuan kawasan yang terdiri atas sebagian wilayah kota Batam, sebagian wilayah Kabupaten Bintan, sebagian wilayah Kabupaten Karimun, dan sebagian wilayah perairan di Selat Johor, Selat Malaka dan Selat Singapura.

Sejalan dengan hal ini yang dimaksud dengan kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemasaran dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Dalam pada itu yang dimaksud dengan pusat kegiatan primer adalah pusat kegiatan utama/hierarki pertama di Kawasan BBK yang memiliki fungsi utama sebagai pendorong perkembangan pertumbuhan kawasan. Sejalan dengan ini yang dimaksud dengan pusat kegiatan sekunder adalah pusat kegiatan hierarki kedua dikawasan BBK yang keberadaannya untuk mendukung perkembangan pusat kegiatan sekunder.

Dalam bagian ini dijelaskan pula yang dimaksud kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Dalam pada itu dijelaskan yang dimaksud kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan

dengan fungsi utama untuk di budidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Dalam pada itu yang dimaksud kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Memerhatikan dari beberapa substansi penting dan fundamental sebagaimana ditegaskan dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang kawasan Batam, Bintan dan Karimun dapat ditarik suatu konklusi memang sudah seharusnya pada saat ini khususnya kepada pemerintah Kabupaten Bintan sebagai objek dan tempat lokasi penulisan buku ini diharapkan memberikan serta melaksanakan program yang sangat prioritas untuk segera menyelesaikan proses pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dengan mempedomani segala prinsip sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Perpres dimaksud.

#### *a. Dasar Hukum Penataan ruang*

Merujuk kepada hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, khususnya mengenai pengaturan hukum tentang penataan ruang di Indonesia dalam ranah hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam bagian ini secara khusus akan diuraikan dasar hukum penataan ruang tersebut yang sifatnya lebih praktis operasional khususnya terhadap pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan di lokasi penulisan buku ini.

Pelaksanaan penataan ruang yang hasil akhirnya bermuara dalam tindakan peningkatan pertumbuhan ekonomi, yang saat ini sedang diselenggarakan oleh pemerintah, yang tentunya untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang secara praktis di lapangan pada intinya adalah sebagai perwujudan dan pelaksanaan atas amanat konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya yang diamanatkan

dalam Pasal 33 sebagai paradigma inti dalam melaksanakan politik perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, karena dalam tataran yang paradigmatis konstitusional, bahwa dasar hukum pelaksanaan tata ruang di Indonesia adalah merujuk dan sekaligus menjabarkan amanat dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan dasar hukum pelaksanaan tata ruang yang sifatnya paradigmatis konstitusional itu, hal mana telah dijabarkan/diderivasi dalam substansi, asas dan norma sebagaimana ditetapkan dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Indonesia, yang kemudian Undang-Undang ini dalam konteks pelaksanaannya telah diterbitkan oleh Pemerintah pengaturan yang lebih teknis dan praktis operasional yaitu mengenai pelaksanaan penataan ruang secara nasional di Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penataan ruang tersebut, baik itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, maupun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, suatu hal yang dapat ditarik kesimpulan/konklusi bahwa dari semua peraturan perundang-undangan mengenai tata ruang yang akan dilaksanakan di Indonesia, haruslah memberikan jaminan untuk terwujudnya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya melahirkan masyarakat yang berkesejahteraan sekaligus bangsa dan negara yang sejahtera (*welfare state*).

#### *b. Pengertian Penataan ruang*

Untuk terlaksananya penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan yang akan dianalisis dalam buku ini, dan diintegrasikan dengan terjadinya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan, untuk itu sangat

dipandang patut dan tepat untuk diketahui secara normatif tentang pengertian penataan ruang itu sendiri.

Guna mengetahui mengenai pengertian penataan ruang tersebut, konstruksi rumusan pengertiannya haruslah dilihat secara konstruktif dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam konteks ini bukan hanya sekadar pengertian penataan ruang yang akan dijelaskan, namun lebih dari itu akan dijelaskan pula beberapa pengertian mendasar yang secara teknis berhubungan/berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan penataan ruang, yaitu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Penataan Ruang sebagaimana yang dimaksudkan di atas.

### **Pasal 1:**

"Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya;
2. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang;
3. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional;
4. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya;
5. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
6. Penyelenggara penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang;

7. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
8. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Bupati, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
9. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang;
10. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat;
11. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
12. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
13. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang;
14. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya;
15. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang;
16. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang;
17. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional;

18. Sistem wilayah adalah struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah."

Dalam bagian ini tidak seluruhnya substansi yang telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sebagaimana tersebut di atas disadur seluruhnya. Dalam Pasal 1 ini, ada tiga puluh empat item substansi yang diaturnya, namun kembali ditegaskan penulis tidak menyadur seluruh item dimaksud, dengan pertimbangan bahwa dari delapan belas item yang sudah dikutip pada bagian di atas dipandang sudah cukup memadai sebagai dasar untuk melakukan analisis lebih lanjut terkait dengan judul penulisan buku ini.

*c. Asas dan Tujuan Penataan ruang*

Setelah memerhatikan konstruksi dari beberapa substansi penting sebagaimana diatur dan ditetapkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, bahwa pada bagian awal ini dapat ditarik suatu konklusi atas penerapan dan pelaksanaan dari pengaturan penataan ruang yang akan dilaksanakan di Kabupaten Bintan sebagai tempat lokasi penulisan buku ini adalah mempunyai tujuan yang sangat baik untuk kepentingan masyarakat di Kabupaten Bintan secara khusus, dan untuk kepentingan masyarakat bangsa dan negara Republik Indonesia secara umum. Oleh karena itu, dalam konteks ini kepada Pemerintah Kabupaten Bintan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan agar segera menuntaskan proses pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, agar upaya untuk mewujudkan percepatan terjadinya peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan segera dapat direalisasikan. Hal ini penting karena jika keadaan tersebut telah terlaksana secara konkret dilapangan maka akan terjadi percepatan untuk terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bintan secara menyeluruh.

Sejalan dengan hal yang dimaksudkan dalam bagian ini, maka untuk selanjutnya akan diuraikan mengenai asas dan tujuan tentang penataan ruang sebagaimana dimaksud. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: a. keterpaduan; b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; c. keberlanjutan; d. keberdayagunaan dan keberhasil gunaan; e. keterbukaan; f. kebersamaan dan kemitraan; g. perlindungan kepentingan umum; h. kepastian hukum dan keadilan; dan i. akuntabilitas.

Menyimak atas penjelasan Undang-Undang dimaksud, untuk selanjutnya berikut ini akan dijelaskan pengertian dari beberapa asas yang terkandung dalam Undang-Undang Penataan Ruang tersebut yaitu: yang dimaksud dengan keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Dimaksudkan dengan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan kese-rasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

Dimaksud dengan keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memerhatikan kepentingan generasi mendatang. Sedangkan pengertian rinci dari beberapa asas yang lain sebagaimana disebutkan di atas tidak diuraikan lebih lanjut, dengan pertimbangan bahwa dari beberapa pengertian asas yang telah diuraikan di atas dipandang cukup dalam konteks melaksanakan analisis dalam penulisan buku ini.

Sedangkan 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 dan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia; dan c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan atas rumusan tujuan dilaksanakannya pena-taan ruang sebagaimana dimaksud, agar penafsirannya tidak mengalami kekeliruan maka tujuan tentang penataan ruang itu dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang dimaksud yaitu: yang dimaksud dengan aman adalah situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman. Dimaksudkan dengan nyaman adalah keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai. Dimaksudkan dengan produktif adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mam- pu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing. Sedangkan yang dimaksud dengan keberlanjutan adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setalah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

#### *d. Sistem dan Pelaksanaan Penataan ruang*

Untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk penataan ruang dalam wilayah perkotaan dan di perdesaan. Untuk selanjutnya kegiatan penataan ruang meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan/atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan,

irigasi, fasilitas lingkungan dan/atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibat-kan partisipasi para pemilik tanah atau penggarap tanah.

Selanjutnya, lokasi penataan ruang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan mengacu kepada rencana tata ruang dan rencana pembangunan daerah. Penataan ruang dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi, me-nyatakan persetujuannya.

Pada bagian ini dijelaskan pula bahwa penataan ruang di selenggarakan secara fungsional oleh Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelenggaraan penataan ruang tersebut sistem dan cara pelaksanaannya ditetapkan yaitu sebagai berikut:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten setempat melakukan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah objek penataan ruang;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi setempat mengendalikan pelaksanaan penataan ruang
- c. Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan pembinaan pelaksanaan penataan ruang di daerah Kabupaten.

Penataan ruang dilaksanakan dengan melibatkan instansi-instansi lain yang terkait dan masyarakat di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah Provinsi, dan Bupati Kepala daerah Kabupaten. Untuk selanjutnya, dalam rangka koordinasi sebagaimana dimaksudkan di atas, dibentuk suatu tim ko-ordinasi penataan ruang dan satuan tugas pelaksanaan penataan ruang untuk daerah Kabupaten dikoordinir oleh Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten dan tim pengendalian penataan ruang untuk tingkat Provinsi dikoordinir oleh Gubernur Kepala Daerah Provinsi.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah yang saat ini pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut pada prinsipnya diberikan kepada Bupati yang mempunyai hak dan kewenangan untuk

mengurus sendiri rumah tangganya dan melayani seluruh kepentingan publik/masyarakat, hal mana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka dapat disimpulkan berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang dalam perspektif mempercepat terlaksananya peningkatan pertumbuhan ekonomi khususnya di Kabupaten Bintan sebagai lokasi berlangsungnya penulisan buku ini, sesungguhnya tanggung jawab dan kewenangan untuk melaksanakan penataan ruang dimaksud secara mandiri merupakan kewenangan Kepala Daerah, dalam hal ini Bupati Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan itu Gubernur Provinsi Kepulauan Riau hanya melakukan supervisi dan pembinaan berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dengan melakukan koordinasi kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Riau, dan sejalan dengan ini melakukan koordinasi yang terpadu dalam rangka melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut dengan melibatkan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Dalam pada itu, oleh karena Kabupaten Bintan adalah merupakan salah satu daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*), maka dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan ter-sebut kepada para pihak sebagai penanggung jawab pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan yaitu Bupati Kabupaten Bintan, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan harus melakukan kerjasama dan koordinasi yang terpadu dengan BP (Badan Pengusahaan) Batam, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 bahwa Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*).

## **E. PENATAAN RUANG UNTUK PENINGKATAN PERTUMBUHAN EKONOMI DI KABUPATEN BINTAN**

### **1. Sejarah Penataan Ruang di Indonesia**

Dalam pendekatan sejarah bahwa penerapan kebijakan penataan ruang di Indonesia sesungguhnya sudah dimulai sejak tahun 1991, pada saat itu ditandai dengan diterbit- kannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Peningkatan pertumbuhan ekonomi, kemudian Peraturan Pemerintah ini diubah dengan menyesuaikan terhadap tuntutan dan perkembangan zaman yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Pelaksanaan penataan ruang memang sangat erat kaitannya dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena secara faktual di lapangan ketika penataan ruang dilakukan sekaligus peningkatan pertumbuhan ekonomi dilaksanakan. Oleh karena itu, dalam pendekatan hukum positif pengaturan hukum ter- kait dengan pengaturan peningkatan pertumbuhan ekonomi sekaligus merupakan pengaturan tentang penataan ruang. Induk pengaturan hukum dari keduanya sesungguhnya adalah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Kembali kepada sejarah penataan ruang di Indonesia dalam penerapannya mengalami pasang surut, karena memang penataan ruang dimaksud dalam pendekatan normatif adalah merupakan kebijakan di bidang pertanahan. Karena penataan ruang tersebut merupakan kebijakan maka dalam pelaksana-annya di lapangan sangat tergantung kepada kemauan politik dari pejabat struktural yang berkuasa pada waktu tertentu di daerah Kabupaten.

Pada posisi saat ini terkait dengan perkembangan kebijakan penataan ruang di Indonesia, paradigmanya telah disesuaikan dengan penerapan kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia,

berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan pengaturan mengenai kebijakan penataan ruang itu sendiri di Indonesia, telah ditegaskan dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

## **2. Implementasi Penataan ruang di Kabupaten Bintan**

Secara normatif bahwa pengertian penataan ruang khususnya dalam konteks peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan sudah diuraikan sedemikian rupa pada bagian di atas, yang pelaksanaannya tentu harus berpedoman atas dasar paradigma penataan ruang di Indonesia, sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Dalam bagian ini, untuk melihat secara konkret apakah rumusan pengertian penataan ruang yang secara normatif itu, telah diimplementasikan atau belum secara faktual di lapangan, khususnya di Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, maka berikut ini akan diuraikan lebih lanjut khusus tentang implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut.

Dari hasil penulisan di lapangan, bahwa saat ini pe-laksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan belum dilakukan secara menyeluruh pada semua daerah dan atau titik pada 9 Kecamatan yang ada di Kabupaten Bintan. Pelaksanaan penataan ruang dimaksud baru dimulai pada titik Kecamatan sebagai Ibukota Kabupaten Bintan dan dibeberapa titik lainnya untuk daerah pariwisata.

Sedangkan untuk beberapa Kecamatan lainnya terutama untuk daerah kawasan hutan dan pengembangan daerah industri serta jasa lainnya, saat ini belum diintegrasikan secara utuh dalam kebijakan penataan ruang dalam pendekatan yang komprehensif dan holistik. Sejalan dengan ini khusus untuk Kabupaten Bintan mempunyai potensi unggulan yang sangat strategis dibidang sumber daya pangan dan hayati.

Potensi unggulan yang dimiliki oleh Kabupaten yang dimaksud sebagian besar hamparan bidang tanahnya sangat strategis untuk mendukung kegiatan usaha pertanian, perkebunan dan perternakan. Dalam pada itu sangat disayangkan sebagian wilayah Kabupaten Bintan masih mengandung potensi masalah dengan peta kawasan register hutan lindung yang ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. Pada sisi lain, untuk wilayah ini masih mengandung potensi komplik terkait dengan penataan ruang, terutama yang bersentuhan dengan tanah-tanah hak adat, hak ulayat yang ada di Kabupaten Bintan.

Dengan memerhatikan kondisi demikian, dan pada satu sisi Peraturan Daerah (PERDA) mengenai penataan ruang yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan, diindikasikan masih mengandung berbagai masalah, karena berdasarkan perkembangan terakhir PERDA mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut mendapat gugatan, somasi dan eksaminasi dari berbagai elemen masyarakat untuk dilakukan perbaikan dan revisi.

Memerhatikan realitas dan keadaan serta fakta yang terdapat di lapangan, dari hasil penulisan dalam buku ini bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Bintan dalam konteks melaksanakan kebijakan publik mengenai penataan ruang tersebut, perlu mendapat perhatian yang serius dan fokus dari jajaran Pemerintahan Kabupaten Bintan untuk segera menyelesaikan segala permasalahan yang terjadi sebagaimana dimaksud, agar dari hasil kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut dapat memberikan kontribusi kepada percepatan peningkatan pertumbuhan ekonomi bagi seluruh warga dan masyarakat di Kabupaten Bintan.

Mengenai hal dimaksud pola penyelesaiannya harus merujuk kepada konstruksi teori besar (*grand theory*) yaitu teori John Austin. Menurut John Austin bahwa negara melalui pemerintah yang sah yang pemimpin dari pemerintahan itu sudah diberikan kewenangan oleh rakyatnya untuk menjadi pemimpin dan

memerintah. Hal dimaksud secara hukum positif dan paham positivisme hukum mempunyai dan memiliki otoritas yang penuh untuk menjadi komando utama dalam melaksanakan seluruh produk peraturan dan perundang-undangan di negaranya. Terkait dengan hal ini otoritas yang dimiliki oleh pemerintah tersebut, tentunya berhak melaksanakan segala bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan hukum penataan ruang khususnya di lokasi penulisan buku ini, yaitu di pemerintahan Kabupaten Bintan. Sejalan dengan hal ini, sudah barang tentu bentuk pengaturan hukum yang di laksanakan oleh pemerintahan Kabupaten Bintan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Sejalan dengan hal ini, pola penyelesaian berikutnya adalah harus merujuk kepada teori tengah (*middle theory*), sebagaimana dikemukakan dalam teori Lawrence W. Friedmann yang telah mengatakan untuk bekerjanya secara efektif, efisien dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat terhadap seluruh produk peraturan dan perundang-undangan tentunya di bidang penataan ruang khususnya pada lokasi penulisan buku ini di Kabupaten Bintan, sangat tergantung bagaimana peranan pemerintah atau negera untuk menyiapkan tiga pilar utama sebagai fondasi penting dalam hal pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) dari pengaturan hukum mengenai penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan.

Kemudian, pada tataran implementasi dalam upaya menemukan bentuk penyelesaian yang konkret dalam mengatasi semua permasalahan tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud, harus merujuk kepada teori yang sifatnya aplikasi, yaitu teori yang telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Penegasan teori Mochtar Kusumaatmadja adalah bertumpu pada pemikiran, bahwa dikatakannya maksud dan tujuan dibentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan sejatinya adalah sebagai alat (*tools*) dan/atau sebagai sarana pembaharuan pembangunan masyarakat.

Menelisik atas teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dimaksudkan pada bagian di atas, menurut hemat penulis dalam konteks akan digunakan sebagai teori aplikatif yang untuk selanjutnya digunakan menjadi pisau analisis dalam menelaah konstruksi permasalahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini, sekali lagi penulis menegaskan bahwa teori yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja itu dinilai sangat relevan dan tepat yang digunakan sebagai landasan teori aplikatif dalam upaya melakukakan analisis terhadap beberapa permasalahan yang dibentangkan dalam konteks penulisan buku ini.

Sejalan dengan teori dimaksud, bahwa titik fokus permasalahan pertama yang dikonstruksikan dalam penulisan buku ini, adalah permasalahan yang berhubungan dengan bagaimana pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dengan BP Kawasan Batam. Artinya dalam hal untuk melaksanakan program pemerintah yang merupakan kebijakan publik mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama dalam konteks meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat untuk saat ini tidak bisa ditunda lagi hal mana sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan berhubungan juga dengan amanat Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun dan sekaligus merujuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

### **3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang dalam Konteks Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bintan**

Dalam konteks melaksanakan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, kepada seluruh *stakeholders* wajib mematuhi beberapa asas yang telah ditetapkan dalam para-digma penataan ruang di Indonesia, yaitu asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; keber-samaan dan kemitraan;

perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas. Penerapan asas ini, terutama dalam menetapkan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan tidak boleh dikesampingkan. Ketentuan asas ini adalah merupakan ketentuan yang wajib secara normatif untuk diimplementasikan dalam pengaturan penataan ruang di Kabupaten Bintan, karena apabila salah satu asas tersebut dikesampingkan, pengaturan mengenai penataan ruang yang ditetapkan di Kabupaten Bintan tersebut akan mengandung unsur kecacatan secara yuridis.

Sejalan dengan itu, pemerintahan Kabupaten Bintan dan seluruh *stake holders* lainnya, terutama dalam menerapkan kebijakan publik mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan harus mampu mewujudkan penyelenggaraan penataan ruang yang mempunyai tujuan guna mewujudkan ruang wilayah di Kabupaten Bintan yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, dengan memerhatikan:

**Pertama**, mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;

**Kedua**, mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan

**Ketiga**, mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan pen-cegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

## **F. PENATAAN RUANG DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH DAN FTZ**

Dalam bagian ini akan dianalisis sedemikian rupa dua konten yang dianggap penting berhubungan dengan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, yaitu dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, dan pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone* (*FTZ*), dimana Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ*, yang lebih lanjut analisisnya diuraikan pada bagian di bawah ini.

## 1. Penataan Ruang dalam Konteks Otonomi Daerah

Sesungguhnya dalam pendekatan kebijakan publik ter-utama yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan administrasi pemerintahan dalam konteks Otonomi Daerah, bahwa implementasi kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan itu sepenuhnya sudah dilimpahkan dan menjadi otoritas penuh oleh Bupati Kabupaten Bintan. Hal ini secara normatif telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terutama sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2, 3 dan angka 5 yang menyebutkan: Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pada itu, ditegaskan pula Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Bupati, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sejalan dengan ini, untuk selanjutnya ditegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dan untuk selanjutnya ditegaskan mengenai Otonomi Daerah yaitu dalam angka 5, yang menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Memerhatikan dari ketentuan normatif sebagaimana yang ditegaskan di atas, maka sudah jelaslah untuk urusan pembentukan pengaturan mengenai kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan adalah merupakan hak, dan wewenang pemerintahan Kabupaten Bintan, tentunya dalam melaksanakan proses pembentukan (*law making process*) atas kebijakan penataan ruang

itu wajib dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten Bintan berdasarkan kaidah-kaidah hukum se-bagaimana yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hal dimaksud.

## 2. Penataan Ruang Kabupaten Bintan dalam Konteks *FTZ*

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang, berdasarkan Undang-Undang ini se-sungguhnya wilayah Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*, selain Kota Batam dan Kabupaten Bintan.

Merujuk kepada ketentuan yang ada terutama dengan memerhatikan salah satu konsideran yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 sebagaimana di-maksud, maka Pemerintah Kabupaten Bintan terutama dalam merumuskan kebijakan penataan ruang, haruslah memerhati-kan konsiderans yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 sebagaimana dimaksud, yang menegaskan: bahwa globalisasi ekonomi yang menuntut dikuranginya berbagai hambatan dibidang Perdagangan selain merupakan kondisi yang memberi peluang untuk mencapai pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan ekspor dan investasi, juga mengakibatkan menurunnya daya saing nasional sehingga menimbulkan dampak yang sangat serius terhadap perekonomian dan Perdagangan nasional serta meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan.

Masih dalam bagian konsiderans tersebut, juga ditegaskan bahwa kebijakan nasional pembentukan kawasan Perdagangan bebas dan pelabuhan bebas berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan

Pelabuhan Bebas yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, yang merupakan salah satu bentuk kawasan ekonomi khusus untuk mengatasi dampak negatif globalisasi ekonomi sebagaimana dimaksudkan di atas, belum dapat diwujudkan karena kawasan Perdagangan bebas dan pelabuhan bebas tersebut hanya dapat dibentuk dengan Undang-Undang.

Menyimak atas kemauan luhur sebagaimana yang telah ditegaskan dan diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 sebagaimana dimaksudkan di atas, sudah semakin jelas bahwa dalam tataran normatif dan pelaksanaan kebijakan publik khususnya mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, mau tidak mau, suka tidak suka pemerintahan Kabupaten Bintan haruslah melakukan koordinasi yang ter-integrasi dengan Kepala BP (Badan Pengusahaan) Batam guna merumuskan norma-norma dan Pasal-Pasal yang konstruktif untuk dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) tentang Penataan Ruang di Kabupaten Bintan. Hal ini penting dilakukan agar dalam implementasi kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan itu tidak mendapat benturan dan hambatan dalam pelaksanaannya, dan sekaligus diharapkan akan dapat melakukan percepatan untuk mendorong kegiatan investasi dan pertumbuhan ekonomi masyarakat secara menyeluruh di Kabupaten Bintan.



# III

## **Pelaksanaan *Landreform* di Kabupaten Bintan**

---

**M**engenai pelaksanaan dan implementasi kegiatan redistribusi dan/atau disebut dengan *landreform* di Kabupaten Bintan, terhadap beberapa hal penting yang ada hubungannya dengan substansi dimaksud, yang sebagian telah dijelaskan pada bab sebelumnya, maka pada bab tiga buku ini, akan diuraikan lebih lanjut mengenai implementasi terhadap pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan sebagaimana dirumuskan pada bab satu dalam r- musan masalah yang kedua.

Dalam Bab ini, mengenai penggunaan *grand theory* (John Austin), *middle theory* (Mochtar Kusumaatmadja) dan *applied theory* (Jeremy Bentham) telah digunakan sedemikian rupa oleh penulis sebagai acuan pisau analisis untuk menguraikan permasalahan dalam buku ini, demikian hal nya dalam bab tiga ini penggunaan teori-teori dimaksud juga akan dijadikan rujukan khusus untuk melakukan analisis dari permasalahan kedua yang akan diuraikan lebih lanjut diuraikan dalam bab ini.

Menurut hasil penulisan di lapangan dan sekaligus berpedoman atas hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, dalam bab ini, secara khusus dalam hal menguraikan dan melakukan analisis terkait dengan implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan secara garis besar substansi tersebut akan lebih lanjut dijelaskan dalam bab ini yaitu sebagaimana termaktub pada bagian di bawah ini, baik hal itu yang dilaksanakan oleh lembaga penentu maupun lembaga pendukung.

## A. IMPLEMENTASI *LANDREFORM* DI KABUPATEN BINTAN OLEH LEMBAGA PENENTU

Berkaitan dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan sesungguhnya jika ditelisik dari sudut pandang lembaga lembaga penentu, bahwa semua pihak yang diharuskan untuk melakukan tindakan yang sifatnya memberikan jalan penyele-saian untuk pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan itu, gerakannya secara teknis haruslah simultan, terpadu dalam suatu tindakan teknis di lapangan untuk mencari jalan penyelesaian guna melakukan percepatan dan meningkatkan frekuensi bentuk kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan .

Perwujudan tindakan teknis yang dimaksudkan dari semua pihak, terutama dari sisi lembaga penentu itu, adalah dengan mengedepankan jiwa korsa kebersamaan yang tinggi untuk melaksanakan koordinasi yang terintegrasi diantara semua pihak dan instansi yang terlibat secara teknis di lapangan dalam konteks implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud.

Untuk kata koordinasi ini tidaklah semudah mengutarakannya, namun lebih dari itu kata koordinasi tersebut sangat sulit apabila untuk diwujudkan secara nyata di lapangan. Tindakan koordinasi yang terintegrasi terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah yang lebih khusus lagi di Kabupaten Bintan, adalah wajib untuk dilaksanakan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan, dalam hal ini secara khusus yaitu untuk melaksanakan pekerjaan *landreform* di Kabupaten Bintan, haruslah dilaksanakan dilaksanakan dalam satu tim kerja yang harmonis dan saling mendukung diantara sesamanya.

Selain itu, tindakan penting lainnya yang harus dilakukan antara semua pihak yaitu Pemerintah Kabupaten Bintan , dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, haruslah mampu bertindak arif dan bijaksana dalam hal melaksanakan segala kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang telah

ditetapkan untuk itu khususnya peng-aturan yang berkaitan dengan pelaksanaan *landreform*.

Atas hasil penulisan di lapangan, bahwa sikap arif dan bijaksana ini dari berbagai pihak lembaga penentu yang disebutkan di atas dalam konteks implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan, belum menunjukkan kepada tindakan yang konkret untuk menemukan bentuk tindakan serta jalan keluar yang diharapkan masyarakat Kabupaten Bintan dalam hal meningkatkan implementasi *landreform* dimaksud.

Oleh sebab itu, kepada semua lembaga penentu, maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan tindakan yang lebih konstruktif, beberapa tindakan implementasi penting yang harus dilakukan oleh semua pihak yaitu pihak pemerintah Kabupaten Bintan, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam upaya melayani kepentingan masyarakat di Kabupaten Bintan utamanya guna melaksanakan suatu pekerjaan yang komprehensif mengenai pelaksanaan dan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, terutama dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat, sebagaimana lebih lanjut diterangkan pada bagian di bawah ini.

## 1. Tindakan Pemerintah Kabupaten Bintan

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai Kepala Pemerintahan yang tertinggi di daerah Kabupaten/Kota dimaksud yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri dan melayani seluruh kepentingan masyarakat di daerahnya. Prinsip ini adalah merupakan paradigma baru yang ditegaskan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah.

Atas prinsip Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud, tentu dalam konteks pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan sesungguhnya Bupati Kabupaten Bintan memiliki

kewenangan untuk bertindak sebagai koordinator pelaksana inti, dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan terutama dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Agar lebih mengarah kepada tindakan yang lebih aplikatif, untuk langsung dapat dioperasionalkan dalam hal implementasi kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan sebagai lembaga penentu dapat tidaknya terlaksananya *landreform* di Kabupaten Bintan yaitu sebagai berikut:

## **2. Perda Penataan Ruang Kabupaten Bintan Harus Disuaikan dengan Paradigma Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang**

Berdasarkan hasil penulisan di lapangan, terkait dengan keberadaan Peraturan Daerah (Perda) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, sampai saat ini pengaturan hukum tentang penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut telah dibuat dan diterbitkan, tetapi belum merujuk kepada paradigma yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Perda mengenai tata ruang/penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud, adalah sebagaimana termaktub dalam Perda Kabupaten Bintan Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Untuk itu, kepada Pemerintah Kabupaten Bintan, terkait telah diterbitkannya Perda Tentang Penataan Ruang tersebut, perlu diberikan apresiasi. Sekadar data bandingan, dapat disampaikan bahwa penyusunan, pembentukan dan penerbitan Perda mengenai tata ruang di Kabupaten/Kota lainnya sampai saat ini sebagian besar belum terselesaikan. Pertanyaannya adalah terkait dengan keberadaan Perda tata ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud apakah sudah disosialisasikan kepada seluruh lapisan masyarakat di Kabupaten Bintan atau belum? dan kemudian, jika

sudah disosialisasikan, bagaimana penyusunan langkah-langkah tindak lanjut dari semua program kerja yang merujuk kepada amanat yang diperintahkan dalam Perda mengenai tata ruang di Kabupaten Bintan tersebut, khususnya terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan. Dan dalam pada itu pemerintah Kabupaten Bintan harus segera mengganti dan sekaligus memperbaiki Perda tata ruang wilayah Kabupaten Bintan tersebut, yang disesuaikan terhadap paradigma dan segala ketentuan sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Berkaitan dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan khususnya pada titik desa/kelurahan pinggiran kota sebagai sasaran tempat berlangsungnya *landreform*, berdasarkan hasil penulisan bahwa *landreform* di Kabupaten Bintan itu dilaksanakan di Kecamatan Bintan Timur. Dan untuk hal ini panitia *landreform* tingkat Kabupaten Bintan harus segera melakukan sosialisasi kepada seluruh masyarakat tentang keberadaan Perda tata ruang dimaksud adalah merupakan hal yang penting. Hal ini dimaksudkan agar dalam konteks pelaksanaan *landreform* yang akan dilakukan secara konkret di lapangan, diharapkan tidak terjadi benturan, hambatan yang signifikan, karena tentang hak dan kewajiban yang harus ditunaikan oleh masyarakat/rakyat sebagai peserta *landreform* telah diketahui sebagaimana mestinya.

Demikian pula hal nya kepada semua pihak yang terlibat dalam hal pelaksanaan hal *landreform* di Kabupaten Bintan yaitu dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bintan , dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan secara terencana dan terprogram harus membuat jadual realisasi untuk melaksanakan kegiatan *landreform* pada titik yang telah ditentukan dan disepakati yaitu di Kecamatan Bintan Timur. Rencana dan program atas realisasi *landreform* yang akan dilaksanakan tersebut secara simultan juga harus disosialisasikan secara utuh kepada masyarakat calon peserta *landreform*. Dan dalam hal ini semua tahapan atas pelaksanaan *landreform* sebagaimana yang telah diuraikan secara runut dalam

bab dua buku ini wajib dilaksanakan oleh panitia *landreform* yang terlibat.

### **3. Peraturan Daerah Tentang Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi**

Tindakan berikutnya yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan, terutama dalam melakukan upaya percepatan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, adalah segera menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang melibatkan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. Pengaturan hukum mengenai hal ini secara hukum positif memang harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Dengan status peraturan daerah ini akan mampu secara hukum mengikat publik khususnya masyarakat di Kabupaten Bintan dan peserta *landreform* untuk mematuhi seluruh substansi yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud.

Dalam pada itu, keberadaan dan status Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan secara operasional memang sangat dibutuhkan. Keadaan dilapangan menunjukkan karena tidak adanya pengaturan yang jelas antara tiga pihak yang memegang peranan penting untuk melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, keadaan dimaksud menjadi salah satu faktor penyebab terkendalanya pelaksanaan *land-reform* di Kabupaten Bintan. Keadaan yang terjadi di lapangan masing-masing pihak bertahan dengan argumentasinya sendiri-sendiri, yang berlandaskan dari Peraturan dan perundang-undangan yang dipegangnya, dan sekaligus dengan menafsirkan peraturan itu dengan sikap yang tidak arif dan bijaksana dan/atau menafsirkan secara berlebihan, maka terhadap hal ini semua program yang sudah direncanakan terkait dengan *landreform* itu menjadi tersendat pelaksanaannya di lapangan. Oleh

karena itu, dengan pertimbangan keadaan seperti di atas, kebutuhan peraturan daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi tersebut adalah merupakan suatu keharusan.

Pada tataran yang lebih operasional substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara Pemerintah Kabupaten Bintan dan Kantor Pertanahan terutama dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, dapat dijelaskan sebagai berikut: Pemerintah Kabupaten Bintan, harus diatur dan ditegaskan substansi mengenai *mapping* dan inventarisasi hak-hak atas tanah dengan status tanah yang langsung di bawah penguasaan Negara, dalam hal ini tanah dalam status dikerjakan/dihuni oleh para penggarap yang ada di Kabupaten Bintan. Ditegaskan pula dalam peraturan ini yaitu mengenai pengaturan dan pendataan mengenai kewajiban pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), ditetapkan dalam suatu daftar yang lebih rinci mengenai dimana letaknya masing-masing hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kabupaten Bintan tersebut, dengan menjelaskan secara akurat tentang data mengenai luas tanah, alamat lengkap lokasi tanah dengan menerangkan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Kelurahan dan Kecamatan, serta menjelaskan segala aktiva dan/atau bangunan yang ada dan terdapat di atas hak tanah dimaksud.

Dan sejalan dengan itu, pihak pemerintah Kabupaten Bintan melakukan rapat kerja teknis dalam bentuk koordinasi yang terpadu dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan untuk membicarakan dan sekaligus memutuskan hal-hal yang lebih teknis tentang pelaksanaan *landreform* di Kecamatan Bintan Timur tersebut, yang secara konkret hasil rapat kerja teknis ini terbentuknya panitia *landreform*. Lebih lanjut, ditegaskan bahwa panitia *landreform* wajib mengerjakan dan melaksanakan kegiatan

*landreform* di wilayah Kecamatan Bintan Timur itu dengan mempedomani segala peraturan dan perundang-undangan berkaitan dengan pelaksanaan *landreform* dan melaksanakan semua proses dan tahapan pelaksanaan *landreform* sebagaimana telah dijelaskan pada bab dua dalam penulisan buku ini.

#### **4. Alokasi Anggaran dalam APBD untuk Membayai Kegiatan *Landreform* Tahap Awal**

Guna mempercepat pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, adalah sudah sepatutnya pemerintah Kabupaten Bintan mengalokasikan anggaran untuk kegiatan *landreform* pada tahap awal, yang alokasi anggarannya dibiayai dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Pemerintah Kabupaten Bintan .

Hal dimaksud secara hukum positif adalah memang dibenarkan. Hal mana telah ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang merupakan dasar hukum dalam praktis operasional mengenai pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Dalam Pasal 19 ini, dapat disimpulkan bahwa pemerintah/negara secara terus menerus berkewajiban untuk melaksanakan *landreform* tentunya sekaligus dikaitkan dengan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dimana pendaftaran tanah adalah objektif *landreform*.

Alokasi anggaran yang akan disediakan oleh APBD Kabupaten Bintan mengenai biaya *landreform* di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksudkan di atas, terutama dalam hal penggunaannya harus hati-hati, akurat dan tepat sasaran. artinya dana APBD Pemerintah Kabupaten Bintan tersebut dalam hal penggunaannya hanya digunakan untuk *landreform* pada titik kegiatan *landreform* yang telah ditetapkan yaitu di Kecamatan Bintan Timur, dan secara berkelanjutan penggunaannya harus diarahkan untuk titik lokasi kegiatan *landreform* yang akan dilaksanakan pada tahapan berikutnya diluar wilayah Kecamatan Bintan Timur.

## 5. Penerbitan SPT-PBB oleh Dispensa Kabupaten Bintan

Pada permasalahan berikutnya dalam penulisan buku ini akan diuraikan salah satu faktor kendala dalam hal penerbitan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, adalah diakibatkan permasalahan SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang-Pajak Bumi dan Bangunan) dan kewajiban pembayaran BPHT (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) terkait dengan penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) hasil redistribusi tanah pada objek *landreform*. BPHTB ini, pada kenyataannya mengalami peningkatan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat peserta *landreform*, yaitu terutama dalam melengkapi persyaratan terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Adapun kenaikan tarif SPT-PBB dan BPHTB sebagai-mana dimaksud sangat terasa sekali memberatkan bagi rakyat yang akan mengajukan permohonan *landreform*nya, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang ini bahwa seluruh proses dan kegiatan mengenai SPT-PBB dan BPHT dimaksud saat ini semua urusannya sepenuhnya sudah ditangani dan dikerjakan oleh Dispensa Kabupaten Bintan. Dahulu untuk pekerjaan ini masih ditangani oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kabupaten Bintan.

Sebelumnya, diberlakukannya Undang-Undang mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa penanganan dan proses SPT-PBB tersebut sepenuhnya ditangani dan dikerjakan oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kabupaten Bintan. Sedangkan sekarang sejak diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaan dan implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan, diharapkan pada masa transisi ini pihak Pemerintah Kabupaten Bintan yang dalam hal ini pihak Dinas Pendapatan Kabupaten Bintan sebagai lembaga penentu, segera

melakukan langkah-langkah percepatan untuk pemberesan dan penyelesaian penerbitan seluruh SPT-PBB terhadap seluruh hak atas tanah di Kabupaten Bintan.

## **6. Mengusahakan Dana Bersumber dari APBN untuk Implementasi *Landreform***

Salah satu kendala dan sekaligus menghambat *landreform* di Kabupaten Bintan adalah minimnya dana yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Menyikapi keadaan seperti ini sesungguhnya ada beberapa upaya lain yang bisa ditempuh, guna memenuhi ketersediaan anggaran dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan .

Untuk itu, diharapkan ada suatu upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bintan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan segera untuk melakukan tindakan dalam mengupayakan penambahan anggaran untuk membiayai pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan haruslah sinergi dan terintegrasi. Artinya dalam konteks ini Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang secara struktural adalah dibawah kendali dan pengawasan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta, maka dalam hal ini usulan anggaran untuk *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut harus diajukan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta, dan atas usulan anggaran ini untuk selanjutnya disampaikan kepada DPR-RI melalui mitra terkait yaitu di Komisi II DPR-RI sebagai mitra BPN.

### **a. Tindakan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan**

Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai salah satu lembaga penentu dalam hal implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan, maka sejalan dengan berbagai tindakan konkret dan operasional yang akan dilaksanakan oleh pihak Pemerintah Kabupaten Bintan, maka pada bagian ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga harus melakukan beberapa tindakan

penting secara praktis operasional, dalam hal mendorong percepatan pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks percepatan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan itu dapat dijelaskan sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini yaitu sebagai berikut.

#### ***b. Menetapkan Sistem dan Prosedur Landreform***

Dari penulisan di lapangan menunjukan, bahwa saat ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan telah membuat dan menetapkan tentang sistem dan prosedur pelayanan *landreform*, khususnya dalam melaksanakan kegiatan *landreform* yang telah dan sedang berlangsung yaitu di Kecamatan Bintan Timur. Hanya saja sistem dan prosedur tentang pelayanan *landreform* yang dibuat tersebut, susbtansinya masih bersifat umum belum menjelaskan secara rinci seluruh tahapan kegiatan *landreform* yang harus dilaksanakan. Khusus dalam hubungannya untuk melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan yang lebih baik untuk waktu yang akan datang, maka seharusnya pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan menerbitkan sistem dan prosedur *landreform* yang terperinci dan terurai secara mudah untuk dipahami, yang menjabarkan seluruh tahapan dan proses kegiatan *landreform* berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan tahapan serta proses *landreform* dimaksud sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya dalam penulisan buku ini.

Dalam pada itu, selain sistem dan prosedur khusus mengenai pelayanan *landreform* di Kabupaten Bintan seba-gaimana yang dimaksudkan di atas, dalam waktu yang ber-samaan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan harus membuka akses informasi yang seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan, dan sekaligus pada tahap awal secara proaktif pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan turun ke lapangan dalam hal

melakukan *mapping*, penjajagan/*checking* lokasi, dan sekaligus melakukan penda-taan secara fisik dari seluruh status hak atas tanah yang ada di Kabupaten Bintan yang akan dijadikan objek *landreform*.

**c. *Rekuitmen Tenaga Juru Ukur dan Pengadaan Peralatan Pengukuran untuk Pelaksanaan Landreform***

Sudah menjadi kenyataan di lapangan, bahwa salah satu kendala terjadinya keterlambatan pelaksanaan dan implemen-tasi *landreform* di Kabupaten Bintan, selama ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan terbebani terhadap permasalahan yang sifatnya struktural dan permanen, yaitu kurangnya ketersediaan tenaga juru ukur yang profesional dan minim- nya dukungan peralatan dan alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka dalam upaya mempercepat pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, guna mengatasi permasalahan dimaksud pihak Kan- tor Pertanahan Kabupaten Bintan harus segera melakukan langkah-langkah yang konstruktif yaitu mengusulkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta guna menyiapkan anggaran khusus dalam hal mengatasi permasalahan dimaksud.

Jika penambahan tenaga juru ukur yang profesional dalam waktu yang singkat sangat sulit di dapatkan, maka untuk mengatasi persoalan ini dan dalam upaya mempercepat untuk mendapatkan tenaga juru ukur yang profesional tersebut dan jumlahnya cukup sesuai dengan yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan dimaksud, dalam hal ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dapat melakukan upaya dan terobosan lain yaitu dengan melakukan kerjasama dalam bentuk *outsourcing* dengan pihak ketiga dalam hal pengadaan tenaga juru ukur sebagaimana dimaksud.

#### ***d. Mengusahakan Tambahan Anggaran Melalui APBN***

Sejalan dengan hal di atas terutama dalam upaya mengatasi minimnya anggaran APBN pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, dalam hal untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan, seharusnya dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan segera mengusulkan anggaran tambahan yang bersumber dari APBN, yang usulan anggaran tersebut diajukan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta untuk mendapatkan jatah, porsi dan alokasi anggaran guna membiayai pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan. Memang kondisi saat ini, pada umumnya dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* mengalami keterbatasan anggaran untuk membiayai kegiatan operasional *landreform* pada tahap awal, karena jika *landreform* pada tahap awal ini dibiayai pemerintah/Negara masyarakat calon peserta *landreform* terutama penggarap tanah calon redistribusi tanah dan sekaligus peserta *landreform* tidak terbebani biaya-biaya yang memberatkan mereka. Dari hasil penulisan di lapangan keadaan ini juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan bahwa alokasi anggaran yang disediakan oleh Pemerintah melalui APBN terutama guna melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut sangatlah terbatas dan bahkan tidak mencukupi.

Berdasarkan keadaan sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka dalam upaya mendorong terjadinya peningkatan frekuensi pelaksanaan dan implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan, maka sudah seharusnya pihak Kantor Pertanahan untuk melakukan upaya yang konkret guna mendapatkan tambahan anggaran yang bersumber dari APBN, untuk selanjutnya akan digunakan dalam membiayai kegiatan dan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Seharusnya mulai saat ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sudah membuat usulan anggaran dimaksud, dengan memberikan keterangan-keterangan yang valid terkait dengan justifikasi dan perlunya penambahan anggaran *landreform* di

Kabupaten Bintan itu, yang secara hierarki disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta. Dan oleh Kepala BPN RI berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan kemudian menyampaikan kepada Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mendapatkan persetujuan atas usulan anggaran dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, jika usulan tambahan anggaran untuk membiayai kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan yang bersumber dari APBN tersebut disetujui, maka dalam hal penggunaannya seluruh anggaran dimaksud harus diarahkan untuk pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan khususnya bagi masyarakat ekonominya yang tidak mampu. Dan pelaksanaan *landreform*nya diimplementasikan dan dimulai dari titik desa/kelurahan pinggiran kota yang dekat kepada pusat pemerintahan, dimana pada umumnya calon peserta *landreform* pada daerah yang demikian adalah warga masyarakat yang taraf penghidupan dan ekonominya tidak mampu, oleh karena itu Negara/Pemerintah wajib menyediakan segala biaya yang dibutuhkan untuk implementasi *landreform* dimaksud.

## **B. IMPLEMENTASI *LANDREFORM* DI KABUPATEN BINTAN DARI LEMBAGA PENDUKUNG**

Dalam bagian ini terutama terkait dengan implementasi mengenai *landreform* di Kabupaten Bintan, akan diuraikan dari pihak lembaga pendukung. Pada bagian di atas mengenai bentuk kegiatan seperti apa yang harus dilakukan secara konkret dari semua bagian yang terlibat dalam lembaga penentu, semuanya itu tidak akan berarti dan bisa berhasil dilaksanakannya *landreform* di Kabupaten Bintan, apabila tidak mendapat dukungan yang penuh dari semua pihak lembaga pendukung, yang akan disebut pada bagian di bawah berikut ini.

## 1. Dukungan Masyarakat Kabupaten Bintan

Partisipasi dari seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan dalam hal pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan adalah sangat diperlukan. Selama ini memang pemerintah Indonesia sangat terampil untuk membangun sesuatu pekerjaan yang sifatnya untuk kebutuhan umum, tetapi dilapangan fasilitas yang dibangun untuk kepentingan umum tersebut sering sekali dalam waktu yang cepat sudah tidak berfungsi karena tidak dilakukan pemeliharaan dan perawatan. Keadaan ini terjadi sesungguhnya adanya kealfaan dari pihak Pemerintah dan Negara melibatkan peran serta aktif dan dukungan dari seluruh masyarakat terhadap seluruh fasilitas umum yang dibangun oleh Pemerintah.

Demikian juga halnya dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, maka sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap hasil-hasilnya adanya dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat Kabupaten Bintan sangat dibutuhkan. Dukungan konkret yang dimaksud-kan adalah pada saat dilakukannya pengukuran dan pemetaan dalam rangka membuat surat ukur tanah dari rangkaian proses *landreform* yang harus dilakukan, maka diharapkan kepada rakyat jiran tetangga dari tanah yang sedang diproses *land-reformnya* oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan wajib memberikan dukungan dengan pemberian tanda tangan per-setujuan tanda batas jiran tetangga terhadap hak atas tanah yang dilakukan *landreform* tersebut.

Dalam pada itu, bahwa dukungan konkret dan partisipasi konkret yang diberikan oleh masyarakat Kabupaten Bintan dalam konteks pelaksanaan *landreform* tersebut, adalah pemberian keterangan dan menjadi saksi terhadap alas hak tanah terhadap tanah yang sedang dilakukan pendaftaran itu secara fisik tidak ada. Artinya dalam hal ini pihak jiran tetangga yang mengetahui asal usul dan riwayat hak atas tanah dimaksud diharapkan mampu

memberikan keterangan sekaligus sebagai saksi dihadapan panitia *landreform* Kabupaten Bintan, dan lazimnya kepada pihak yang bersangkutan sebelum mem-berikan keterangan dan kesaksiannya akan dilakukan di bawah sumpah/janji sesuai dengan agama yang dianutnya.

## **2. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan**

Faktor penghambat untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan, adalah keterbatasan dan minimnya anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat melalui APBN, yang sebagai pelaksana APBN ini di lapangan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. Karena persoalan *landreform* di Kabupaten Bintan ini adalah merupakan kewajiban pemerintah/negara, maka dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, adanya dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan sangat diperlukan dalam upaya untuk memberikan tambahan dari sumber APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Bintan guna membiayai kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Guna percepatan proses penetapan anggaran tambahan yang bersumber dari APBD Kabupaten Bintan itu, sepatutnya para wakil rakyat DPRD Kabupaten Bintan harus secara pro-aktif untuk turun ke bawah merekam aspirasi dari masyarakat calon peserta atas hak tanahnya yang akan dijadikan objek *landreform*. Dari hasil perekaman aspirasi ini para wakil rakyat tersebut sudah memiliki justifikasi hukum untuk dapat mempertimbangkan usulan anggaran yang bersumber dari APBD Kabupaten Bintan yang akan diusulkan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan. Bentuk kegiatan ini sekaligus memberikan implikasi positif kepada para wakil rakyat DPRD Kabupaten Bintan dalam menjalankan fungsi kedewanannya yaitu di-bidang legislasi, budgeting dan pengawasan.

### **3. Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri)**

Sebagai Wakil Rakyat yang mewakili unsur daerah dan duduk di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI), terkait dengan implementasi kebijakan pertanahan khususnya yang menyangkut *landreform* di Kabupaten Bintan provinsi Kepulauan Riau, maka terhadap semua aspek dan permasalahan yang selama ini terjadi di lapangan sudahelayaknya para Wakil Rakyat yang mewakili daerah Provinsi Kepri mampu mengagregasi segala kepentingan dan aspirasi masyarakat Kabupaten Bintan terutama dalam hal percepatan implementasi dan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan uraian dimaksud, diharapkan para wakil rakyat khususnya dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) yang berasal daerah pemilihan provinsi Kepulauan Riau mempunyai kepedulian yang tinggi untuk mendorong semua pihak agar segera terlaksananya peningkatan kegiatan dalam implementasi mengenai *landreform* di Kabupaten Bintan.

Bentuk dorongan dan dukungan konkret dari DPD-RI ini sangat diperlukan, sebagai contoh DPD-RI dapat menyuarakan aspirasi sekaligus memberikan dukungan kepada semua pihak yang mengusulkan segera dilakukannya penambahan anggaran untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan, baik itu yang bersumber dari APBD maupun dari APBN.

Pertimbangan atas hal yang disebutkan di atas, hal mana sudah sesuai dengan perintah konsitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22D, yang menyebutkan: bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sejalan dengan itu, ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Lebih dari itu ditegas-kan pula, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

#### **4. Dukungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia**

Mengenai peran dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* di Indonesia, tentunya tidak terkecuali *landreform* di Kabupaten Bintan, adalah sebagai pemegang kendali utama dan pembina, yaitu dalam hal melaksanakan seluruh rangkaian proses kegiatan *landreform* tersebut. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang/Prp. Nomor 56 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* hanya Instansi/ lembaga BPN yang diberikan kewenangan baik secara administratif yuridis dan teknik untuk melaksanakan seluruh rangkaian proses *landreform* sebagaimana dimaksud.

Mengingat sekaligus memerhatikan begitu penting dan strategisnya posisi BPN dalam hal pelaksanaan kegiatan *landreform* itu, maka sudah sepatutnya pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, untuk secara proaktif mengambil langkah-langkah teknis yang sifatnya operasional guna menemukan solusi dan jalan penyelesaian terhadap semua permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, guna mendorong percepatan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Terhadap berbagai permasalahan yang harus segera ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, dalam hal menanggulangi beberapa faktor kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut, adalah: persoalan yang menyangkut minimnya ketersediaan anggaran yang bersumber dari APBN untuk *landreform*; persoalan yang terkait dengan kurangnya tenaga juru ukur yang profesional untuk melaksanakan kegiatan *landreform*; dan persoalan terkait dengan kurangnya alat dan peralatan pengukuran dan pemetaan yang berkemampuan teknologi tinggi, yang mana alat dan peralatan dimaksud sangat dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

## **5. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)**

Guna melakukan percepatan implementasi kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, yaitu harus adanya dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) di Jakarta, terutama para wakil rakyat dari berbagai Partai Politik yang daerah pemilihannya dari Provinsi Kepulauan Riau sangat mutlak diperlukan. Hal ini sangat relevan dan beralasan secara konstitusional, karena para wakil rakyat sebagaimana dimaksud wajib memperjuangkan kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat di daerah pemilihannya.

Mengenai dan berbagai persoalan *landreform* di Kabu-paten Bintan memiliki kekhususan, tidak seperti *landreform* di daerah Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia yang pelaksanaannya akan lebih mudah dan cepat, karena tidak banyak instansi/lembaga struktural negara yang terlibat dalam hal melaksanakan *landreform* tersebut.

Keadaan dimaksud, sangat berbeda halnya di Kabupaten Bintan, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform* keadaannya sangat khusus, karena posisi Kota Bintan setelah terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau yang telah dipisahkan dari Provinsi Riau daratan, saat ini keberadaan Kabupaten Bintan dimaksud sekaligus ditetapkan sebagai Ibukota Provinsi Kepulauan Riau. Dengan keadaan ini di satu sisi akan memberikan dampak yang positif karena akan lebih mudah melakukan koordinasi dengan Gubernur Provinsi Kepulauan Riau yang berkantor di Kabupaten Bintan, pada sisi lain koordinasi dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau, karena secara struktural lembaga ini bukan di bawah kewenangan dan struktur organisasi Pemerintahan Kabupaten Bintan, sehingga dalam hal melaksanakan koordinasi teknis terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan mengalami keterlambatan.

Dengan mempertimbangkan keadaan dan situasi di Kabupaten Bintan seperti yang disebutkan di atas, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan *landreform*, maka sekali lagi ditegaskan perlu adanya dukungan serta penyampaian aspirasi yang dilakukan oleh para wakil rakyat anggota DPR-RI yang berasal dari daerah pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov.Kepri), harus ikut berpartisipasi aktif memperjuangkan segala bentuk permasalahan selama ini menjadi faktor penghambat dana kendala dalam hal melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan.

### C. DUKUNGAN DAN PARTISIPASI DARI LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT KOTA BINTAN

Dalam konteks pelaksanaan kebijakan publik, salah satu bentuk yang penting dilakukan adalah bagaimana pihak pem-buat dan pelaksana kebijakan publik itu, dapat mengendalikan dan sekaligus memberi ruang partisipasi aktif kepada Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memberikan kontribusi pemikiran, kemampuan sumber dayanya dan sekaligus rasa pertanggung-jawabannya, terhadap semua aspek kebijakan publik yang akan, dan/atau yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota tempat Lembaga Swadaya Masyarakat itu berada. Beranjak dari pemikiran sebagaimana dimaksudkan di atas, maka terkait dengan implementasi dan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, maka peranan dan keter-libatan serta dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut sangatlah dibutuhkan.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut harus dilibatkan secara aktif dalam konteks pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, memang secara konstitusional mempunyai landasan hukum positif. Halmana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sejalan dengan hal dimaksud, dan merujuk kepada pendekatan yang sifatnya fundamental sesuai dengan yang dikehendaki dari Pasal 1 ayat (2) itu, adalah dalam melaksanakan pengelolaan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia, dari tiga komponen lembaga Negara yaitu: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif wajib melaksanakan prinsip "*checks and balances*", artinya diantara ketiga lembaga Negara itu harus saling mengawasi dan mengimbangi, dari semua kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga Negara tersebut berdasarkan pemberian

dan kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pada itu, dengan memerhatikan kehendak dan amanat dari prinsip *checks and balances* itu, maka peranan dan dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kabupaten Bintan , khususnya dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan , adalah merupakan suatu keharusan, agar pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan dan penerimaan hasil-hasilnya dapat memenuhi tuntutan masyarakat Kabupaten Bintan yaitu terwujudnya rasa kebahagiaan dan kesejahteraan, karena hak atas tanah redistribusi hasil dari *landreform* yang akan dimiliki oleh pemegang hak terutama para petani penggarap asal dan para pemilik tanah yang luas tanahnya sesuai dengan ketentuan batas maksimum, akan mendapat alat bukti berupa sertifikat (tanda bukti hak) yang kuat, dan sekaligus secara hukum positif memiliki kekuatan dan kepastian hukum. Pada sisi lain atas hak tanah yang sudah memiliki sertifikat tersebut sekaligus dapat digunakan sebagai modal kerja/modal usaha dalam upaya meningkatkan pendapatan dan peningkatan kemampuan kehidupan ekonomi rumah tangganya. Hal ini menunjukkan dalam pendekatan sosial ekonomi bahwa hasil tanah dire distribusi atas objek *landreform* di Kabupaten Bintan, khususnya pada lokasi objek *landreform* di Kecamatan Bintan Timur itu tentunya akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sosial masyarakat para petani sebagai peserta *landreform*, dan sekaligus akan mewujudkan peningkatan kesejahteraan dan suasana kehidupan yang bahagia bagi seluruh peserta *landreform* di Kabupaten Bintan .

Berdasarkan semua uraian yang telah dibentangkan dalam bab tiga ini, maka diperoleh suatu konklusi, bahwa dalam hal pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang disebut dengan istilah *landreform*, yang telah dilaksanakan di Kabupaten Bintan, bahwa penggunaan *grand theory* (John Austin), *middle theory* (Mochtar

Kusumaatmadja) dan *applied theory* (Jeremy Bentham) dipandang sudah tepat dan benar, karena hasil akhir atas pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut bermuara kepada peningkatan kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh peserta *landreform*, hal ini sudah sejalan dan sesuai dengan *grand theory* yang dikemukakan melalui teori Jeremy Bentham.

#### **D. PELAKSANAAN PENATAAN RUANG DI KABUPATEN BINTAN**

Mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam perspektif peningkatan pertumbuhan ekonomi, terhadap beberapa hal penting yang ada hubungannya dengan substansi dimaksud, sebahagian telah dijelaskan pada bab sebelumnya yaitu khususnya pada bab II buku ini. Pada bab ini, akan diuraikan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dirumuskan pada bab satu dalam konstruksi perumusan masalah yang kedua.

Dalam Bab ini, mengenai penggunaan *grand theory* (John Austin), *middle theory* (Lawrence W. Friedmann) dan *applied theory*/teori penunjang (Mochtar Kusumaatmadja) telah dan akan digunakan kembali sedemikian rupa oleh penulis sebagai acuan pisau analisis untuk menguraikan permasalahan dalam buku ini, demikian hal nya dalam bab tiga ini penggunaan teori-teori dimaksud juga akan dijadikan rujukan khusus untuk melakukan analisis dari permasalahan kedua yang akan diuraikan lebih lanjut dalam bab ini.

Atas hasil penulisan di lapangan dan sekaligus berpe-doman atas hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dalam bab ini, secara khusus dalam hal menguraikan dan melakukan analisis terkait dengan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan secara garis besar substansi tersebut akan lebih lanjut dijelaskan dalam bab ini yaitu sebagai-mana termaktub pada bagian di bawah ini, yang meliputi implementasi penataan ruang di Kabupaten

Bintan, baik hal itu yang dilaksanakan oleh komponen pokok maupun maupun komponen penunjang.

### **1. Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan oleh Komponen Pokok**

Mengenai pelaksanaan dan sekaligus tindakan solusi yang berkaitan dengan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam konteks pemberlakuan atas penetapan kebijakan Kabupaten Bintan sebagai salah satu kawasan *FTZ (Free Trade Zone)*, sesungguhnya jika ditelisik dari sudut pandang lembaga komponen pokok, bahwa semua pihak yang diharuskan untuk melakukan tindakan yang sifatnya solutif atas implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan itu, gerakannya secara teknis haruslah simultan, terpadu dalam suatu tindakan teknis di lapangan untuk mencari jalan penyelesaian guna melakukan percepatan dan meningkatkan frekuensi bentuk kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Secara operasional bahwa tindakan teknis yang dimaksudkan dari semua pihak dari sisi komponen pokok itu, adalah dengan mengedepankan jiwa korsa kebersamaan yang tinggi untuk melaksanakan koordinasi yang terintegrasi diantara semua pihak dan instansi yang terlibat secara teknis di lapangan dalam konteks implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud.

Terkait dengan hal tersebut di atas, memang kata koordinasi ini tidaklah semudah mengutarakannya, tetapi lebih dari itu kata koordinasi tersebut sangat sulit apabila untuk diwujudkan secara nyata di lapangan. Tindakan koordinasi yang terintegrasi terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah yang lebih khusus lagi di Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah wajib untuk dilaksanakan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan, dalam hal ini secara khusus yaitu untuk melaksanakan pekerjaan

penataan ruang di Kabupaten Bintan, haruslah dilaksanakan dilaksanakan dalam satu tim kerja yang harmonis dan saling mendukung diantara sesamanya.

Sejalan dengan hal itu, tindakan penting lainnya yang harus dilakukan antara semua pihak yaitu Pemerintah Kabu-paten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, haruslah mampu bertindak arif dan bijaksana dalam hal melaksanakan segala kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang telah ditetapkan untuk itu khususnya pengaturan yang berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang.

Dari hasil penulisan di lapangan, bahwa sikap arif dan bijaksana ini dari berbagai pihak komponen pokok yang disebutkan di atas dalam konteks implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif pelaksanaan peningkatan pertumbuhan ekonomi, dimana daerah Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*, belum menunjukkan kepada tindakan yang konkret untuk menemukan bentuk tindakan serta jalan keluar yang diharapkan masyarakat Kabupaten Bintan dalam hal meningkatkan implementasi penataan ruang dimaksud.

Oleh sebab itu, kepada semua komponen pokok, maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan tindakan yang lebih konstruktif, beberapa tindakan implementasi penting yang harus dilakukan oleh semua pihak yaitu pihak pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kabu-paten Bintan dalam upaya melayani kepentingan masyarakat di Kabupaten Bintan utamanya guna melaksanakan suatu pekerjaan yang komprehensif mengenai pelaksanaan dan kegiatan penataan ruang dalam perspektif pelaksanaan peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan, sebagaimana lebih lanjut diterangkan pada bagian di bawah ini.

## 2. Tindakan Pemerintah Kabupaten Bintan

Berdasarkan dan sekaligus mempedomani atas ketentuan yang termaktub di dalam substansi peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah Kabupaten adalah sebagai Kepala Pemerintahan yang tertinggi di daerah Kabupaten dimaksud yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri dan melayani seluruh kepentingan ma-syarakat di daerahnya. Prinsip ini adalah merupakan paradigma baru yang ditegaskan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah.

Atas prinsip Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud, tentu dalam konteks pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan sesungguhnya Bupati Kabupaten Bintan memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai koordinator pelaksana pokok pada garda yang terdepan, dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Dalam pendekatan yang lebih praktis operasional, agar supaya lebih mengarah kepada tindakan yang lebih aplikatif, untuk langsung dapat dioperasionalkan, maka dalam hal pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan yaitu sebagai berikut:

## 3. Pelaksanaan PERDA Penataan Ruang Kabupaten Bintan

Berdasarkan hasil penulisan di lapangan, terkait dengan keberadaan Peraturan Daerah (Perda) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya yang mengatur tentang penataan ruang, sampai saat ini pengaturan hukumnya memang sudah diterbitkan. Namun, dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah

(Perda) mengenai penataan ruang dimaksud, sejak diterbitkan pada tahun 2011 yang lalu mendapat gugatan, somasi bahkan eksaminasi dari berbagai kalangan terutama masyarakat di Kabupaten Bintan.

Pada intinya, substansi yang digugat oleh berbagai kalangan terhadap keberadaan Perda mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud adalah bersumber dari persoalan penataan ruang khususnya menyangkut tentang kawasan hutan lindung, dan mengenai perlindungan hukum serta pemberdayaan tanah-tanah/hak-hak atas tanah hak ulayat atau tanah masyarakat adat yang belum mendapat jaminan kepastian hukum tentang keberadaan hak nya. Seharusnya dalam hal merumuskan Perda mengenai penataan ruang Kabupaten Bintan itu proses pembentukannya harus mem-pedomani dan merujuk kepada paradigma yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Perda mengenai tata ruang/penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud, adalah sebagaimana termaktub dalam Perda Kabupaten Bintan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bintan Tahun 2011-2031.

Lebih lanjut, khususnya kepada jajaran Pemerintahan Kabupaten Bintan, terkait telah diterbitkannya Perda Tentang Penataan Ruang tersebut, perlu diberikan apresiasi. Sekadar data bandingan, dapat disampaikan bahwa penyusunan, pembentukan dan penerbitan Perda mengenai tata ruang di Kabupaten lainnya sampai saat ini sebagian besar belum terselesaikan. Pertanyaannya adalah terkait dengan keberadaan Perda tata ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksud apakah sudah disosialisasikan kepada seluruh lapisan masya-rakat di Kabupaten Bintan atau belum? dan kemudian, jika sudah disosialisasikan, bagaimana penyusunan langkah-langkah tindak lanjut dari semua program kerja yang merujuk kepada amanat yang diperintahkan dalam Perda mengenai tata ruang di Kabupaten Bintan tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut, khusus mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya pada titik desa/kelurahan pinggiran kota sebagai sasaran tempat berlangsungnya penataan ruang, bahwa unjuk kerja dalam hal sosialisasi kepada seluruh masyarakat tentang keberadaan Perda tata ruang dimaksud adalah merupakan hal yang penting. Hal ini dimaksudkan agar dalam konteks pelaksanaan penataan ruang yang akan dilakukan secara konkret di lapangan, diharapkan tidak terjadi hambatan yang signifikan, karena tentang hak dan kewajiban yang harus ditunaikan oleh masyarakat/rakyat sebagai peserta konsolidasi telah diketahui sebagaimana mestinya.

Demikian pula hal nya kepada semua pihak yang terlibat dalam hal pelaksanaan hal penataan ruang di Kabupaten Bintan yaitu dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan secara terencana dan terprogram harus membuat jadwal realisasi untuk melaksana-kan kegiatan penataan ruang pada titik-titik tertentu yang telah disepakati diseluruh wilayah Kabupaten Bintan. Rencana dan program aksi penataan ruang yang akan dilaksanakan tersebut secara simultan juga harus disosialisasikan secara utuh kepada masyarakat di titik lokasi/daerah yang akan dilaksanakan penataan ruang.

#### **4. Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi dalam Konteks Pelaksanaan Penataan Ruang**

Sejalan dengan uraian di atas bahwa tindakan lain yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan, terutama dalam melakukan upaya percepatan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif peningkatan pertumbuhan ekonomi, adalah segera menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang melibatkan pihak BP Batam dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. Pengaturan hukum mengenai hal ini secara hukum positif memang harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan

Daerah. Dengan status peraturan daerah ini akan mampu secara hukum mengikat publik khususnya masyarakat di Kabupaten Bintan untuk mematuhi seluruh substansi yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud.

Dalam pada itu, keberadaan dan status Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan secara operasional memang sangat dibutuhkan. Keadaan dilapangan menunjukkan karena tidak adanya pengaturan yang jelas antara tiga pihak yang memegang peranan penting untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, keadaan dimaksud menjadi salah satu faktor penyebab terkendalanya pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Keadaan yang terjadi di lapangan masing-masing pihak bertahan dengan argumen-tasinya sendiri-sendiri, yang berlandaskan dari Peraturan dan perundang-undangan yang dipegangnya, dan sekaligus dengan menafsirkan peraturan itu dengan sikap yang tidak arif dan bijaksana dan/atau menafsirkan secara berlebihan, maka hal ini semua program yang sudah direncanakan terkait dengan penataan ruang itu menjadi tersendat pelaksanaannya. Oleh karena itu, dengan pertimbangan keadaan seperti di atas, kebutuhan peraturan daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi tersebut adalah merupakan suatu keharusan.

Secara praktis operasional bahwa substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara Pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan terutama dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Pertama**, dari sisi Pemerintah Kabupaten Bintan sebagai komponen lembaga pokok di garda terdepan, harus menetapkan pengaturan mengenai mapping dan inventarisasi hak-hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah

Kabupaten Bintan, ditegaskan pengaturan dan pendataan mengenai kewajiban pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), ditetapkan dalam suatu daftar yang lebih rinci mengenai dimana letaknya masing-masing hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kabupaten Bintan tersebut, dengan menjelaskan secara akurat tentang data mengenai luas tanah, alamat lengkap lokasi tanah dengan menerangkan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Kelurahan dan Kecamatan, serta menjelaskan segala aktiva dan/atau bangunan yang ada dan terdapat di atas hak tanah dimaksud.

**Kedua**, pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam harus ditegaskan secara rinci dalam substansi Peraturan Daerah dimaksud yaitu mengenai hal-hal yang merupakan kewenangan, tugas pokok dan fungsinya. Satu diantara substansi yang perlu ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud adalah BP Batam harus menyiapkan data yang rinci mengenai hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam). Dalam data ini harus dijelaskan secara terperinci mengenai jumlah satuan bidang tanah, lokasi lengkap dimana hak atas tanah tersebut berada, nama-nama pemegang hak terhadap bagian tanah yang telah dikuasai atau dimiliki oleh pihak-pihak tertentu, data mengenai jangka waktu berlaku dan berakhirnya hak pengelolaan, data mengenai pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), dan data teknis lainnya yang diperlukan.

Pada sisi lain, harus dilakukan harmonisasi khususnya tentang pembagian kewenangan terhadap pengusahaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan ini, yaitu antara pihak pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Batam karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Pasal 4 ayat (1), telah ditegaskan bahwa semua hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang berada di kawasan FTZ Kabupaten Bintan kewenangan itu sepenuhnya diserahkan kepada BP Batam.

Guna menetapkan pengaturan mengenai substansi di atas, menurut hemat penulis memang tidak semudah mengucapkannya. Karena substansi dimaksud di lapangan secara faktual merupakan substansi yang strategis dan penting bagi kedua belah pihak. Dan meskipun pihak BP Batam mempunyai sandaran hukum dalam hal diberikannya kewenangan untuk mengatur secara penuh terhadap hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan baik itu yang terdaftar atas nama Pemerintah Kabupaten Bintan maupun BP Batam sendiri, hal dimaksud merupakan kewenangan pihak BP Batam, selama ini kewe-nangan yang dimiliki BP Batam tersebut masih mendapatkan *resistance* (perlawanan) dari Pemerintah Kabupaten Bintan yang juga memiliki sandaran hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Atas keadaan ini secara faktual di lapangan merupakan salah satu faktor penghambat dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## 5. Dukungan Anggaran dalam APBD untuk Penataan Ruang

Guna melaksanakan Peraturan Daerah (Perda) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam perspektif peningkatan pertumbuhan ekonomi, sudah sepatutnya pemerintah Kabupaten Bintan mengalokasikan anggaran untuk kegiatan penataan ruang itu dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Pemerintah Kabupaten Bintan.

Dalam pendekatan hukum positif adalah memang dibenarkan. Hal mana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan dasar hukum dalam pendekatan praktis operasional, terutama dalam hal merumuskan dan sekaligus melaksanakan alokasi dan dukungan anggaran untuk melaksanakan percepatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, yang kesemuanya itu dimaksudkan adalah dalam upaya mewujudkan percepatan pertumbuhan ekonomi bagi seluruh warga dan masyarakat di Kabupaten Bintan, sekaligus hal

dimaksud bertujuan untuk memperkuuh ketahanan ekonomi secara nasional.

Dukungan dan alokasi anggaran yang akan disediakan oleh APBD Kabupaten Bintan mengenai biaya penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana dimaksudkan di atas, terutama dalam hal penggunaannya harus hati-hati, akurat dan tepat sasaran. artinya dana APBD Pemerintah Kabupaten Bintan tersebut dalam hal penggunaannya hanya diwajibkan untuk penataan ruang secara berkelanjutan. Penggunaannya, secara faktual adalah harus diarahkan kepada masyarakat yang ekonominya kurang mampu, karena memang sesuguhnya bahwa pada umumnya calon peserta penataan ruang tersebut adalah berasal dari permukiman dan tempat tinggal/hunian warga masyarakat yang kumuh dan lazimnya warga ma-syarakatnya adalah berpenghasilan rendah (warga masyarakat tidak mampu).

## **6. Percepatan Penerbitan SPT-PBB oleh Dispenda Kabupaten Bintan**

Pada bab ini juga akan diuraikan mengenai hal penting lainnya, yaitu untuk menjawab salah satu faktor kendala dalam hal percepatan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah diakibatkan permasalahan SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang-Pajak Bumi dan Bangunan) dan kewajiban pembayaran BPHT (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) yang mengalami peningkatan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat peserta penataan ruang, terutama dalam melengkapi persyaratan terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan hal tersebut, adapun kenaikan tarif SPT-PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud sangat terasa sekali memberatkan bagi rakyat yang akan mengajukan permohonan penataan ruangnya, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-

Undang ini bahwa seluruh proses dan kegiatan mengenai SPT-PBB dan BPHT dimaksud saat ini semua urusannya sepenuhnya sudah ditangani dan dikerjakan oleh Dispensa Kabupaten Bintan. Dahulu untuk pekerjaan ini masih ditangani oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kabupaten Bintan.

Dalam pada itu, dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa penanganan dan proses SPT-PBB tersebut sepenuhnya ditangani dan dikerjakan oleh Kan- tor Pelayanan Pajak Pratama Kabupaten Bintan. Sedangkan sekarang sejak diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaan dan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan, diharapkan pada masa transisi ini pihak Pemerintah Kabupaten Bintan yang dalam hal ini pihak Dinas Pendapatan Kabupaten Bintan sebagai kom-ponen pokok, segera melakukan langkah-langkah percepatan untuk pemberesan dan penyelesaian penerbitan seluruh SPT-PBB terhadap seluruh hak atas tanah di Kabupaten Bintan.

## 7. Tindakan BP (Badan Pengusahaan) Batam

Mengenai perwujudan langkah operasional terkait dengan tindakan seperti apa yang harus dilakukan oleh BP Batam dalam hal pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif *FTZ* di Kabupaten Bintan, maka pada bagian ini akan dijelaskan kembali beberapa bagian yang penting yang harus dilakukan oleh BP Batam terkait dengan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan, yang uraiannya akan difokuskan kepada hal-hal yang sifatnya lebih teknis operasional.

Terhadap beberapa tindakan teknis operasional yang harus dilakukan oleh BP Batam terkait dengan percepatan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagai-mana lebih lanjut diuraikan dibawah ini.

### ***a. Pembagian Kewenangan Tugas Pokok dan Fungsi***

Berdasarkan ketetuan sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, bahwa BP Batam sebagai salah satu komponen pokok, diharapkan dalam hal membuat peraturan tentang pembagian kewenangan tugas pokok dan fungsi terutama yang menyangkut dengan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam), tentu dalam merumuskan norma-norma hukum yang akan diatur dalam peraturan dimaksud harus berlandaskan dari segala ketetuan yang telah diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud.

Terhadap beberapa norma hukum yang akan dikons-truksikan dalam peraturan ini, agar tidak terjadi benturan dalam pelaksanaannya, maka BP Batam harus melakukan langkah yang proaktif untuk melaksanakan koordinasi yang sifatnya lebih teknis dengan pemerintah Kabupaten Bintan, agar peraturan yang akan dibuat itu bisa sejalan dan harmonis dengan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan menyangkut substansi yang sama.

Jika dari hasil koordinasi tersebut diperoleh kesepahaman antara BP Batam dengan Pemerintah Kabupaten Bintan bahwa semua substansi norma yang sudah ditetapkan di internal BP Batam tersebut sudah bisa dimasukan menjadi satu dalam norma/Pasal pada Peraturan Daerah yang akan ditetapkan Pemerintah Kabupaten Bintan, hal ini adalah yang lebih baik. Apabila ini dapat diwujudkan maka salah satu permasalahan fundamental yang menjadi faktor penghambat dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan akan dapat teratasi.

### ***b. Sistem dan Prosedur Penataan Ruang***

Mengenai sistem dan prosedur khususnya mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif *FTZ*, dalam hal ini pihak BP Batam harus ikut memikirkan tentang harapan dan keinginan rakyat Kabupaten Bintan dalam hal pelaksanaan

penataan ruang tersebut. Di lapangan menunjuk-kan tanggapan yang kurang positif dari masyarakat kepada BP Batam, karena dalam hal pengurusan penataan ruang di Kabupaten Bintan masyarakat Kabupaten Bintan diberikan beban tambahan untuk melengkapi surat izin dan rekomendasi dari BP Kawasan terkait dengan hak atas tanah milik rakyat yang akan diajukan permohonan penataan ruangnya, dan hal ini rakyat merasa dibebani dengan berbagai persyaratan yang harus dilengkapi, ketika izin rekomendasi dari BP Batam tersebut akan diperoleh.

Sejalan dengan hal itu, yang lebih membuat rakyat Kabupaten Bintan merasa adanya ketertutupan komunikasi, adalah kurangnya informasi dan keterbukaan dari BP Batam yang memberitahukan dari awal bahwa hak atas tanah yang di tempati oleh masyarakat Kabupaten Bintan ternyata dite-tapkan sebagai kawasan BP Batam. Keadaan ini bagi rakyat Kabupaten Bintan akan membuat dampak kesulitan di sisi lain ketika rakyat ingin mengurus izin-izin lainnya diluar urusan penataan ruang atas tanah yang sudah turun temurun di tempati serta dimiliki hak atas tanahnya oleh masyarakat.

Dari tindakan tersebut di atas, diharapkan jika telah diterbitkannya penetapan sistem dan prosedur oleh BP Batam terkait dengan alur proses mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan maka dokumen ini juga sekaligus akan menjadi rujukan secara teknis di lapangan oleh Kantor Per-tanahan Kabupaten Bintan, yang secara administratif yuridis dan teknis adalah sebagai instansi/lembaga Negara satu-satunya yang berkewenangan untuk memproses dan melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan dan penerbitan sertifikat (tanda bukti hak) terhadap hak atas tanah yang telah dilakukan pendaftaran haknya.

*c. Dukungan Dana dari APBN untuk Pelaksanaan Penataan Ruang*

Pada bagian di atas, bahwa salah satu kendala dan sekaligus menghambat penataan ruang di Kabupaten Bintan adalah minimnya dana yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Menyikapi keadaan seperti ini sesungguhnya ada beberapa upaya lain yang bisa ditempuh, guna memenuhi ketersediaan anggaran dalam hal melaksana-kan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Atas tindakan dimaksud diharapkan ada suatu upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bintan, BP Kawasan dan Kantor Pertanahan Kabu-paten Bintan gerakan dan tindakannya untuk mengupayakan penambahan anggaran untuk membiayai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan haruslah sinergi dan terintegrasi. Artinya dalam konteks ini BP Batam yang secara struktural adalah dibawah kendali dan pengawasan dari Kementerian BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Republik Indonesia di Jakarta, maka dalam hal mengupayakan anggaran untuk penataan ruang di Kabupaten Bintan harus segera mengajukan usulan anggaran tersebut kepada Kementerian BUMN di Jakarta, dan atas usulan ini Kementerian BUMN akan meng-usulkan ke DPR-RI melalui mitra terkait yaitu di Komisi VI DPR-RI sebagai mitra kerja Kementerian BUMN.

Dalam pada itu untuk implementasinya jika upaya untuk memperoleh tambahan anggaran dalam hal pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut yang bersumber dari APBN itu telah diperoleh, maka dalam pengelolaannya anggaran dimaksud harus direalisasikan secara penuh dan nyata untuk kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, dengan tetap melakukan koordinasi teknis kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam hal

melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam perspektif *FTZ* dan sekaligus dalam konteks pelaksanaan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

## **8. Implementasi dari Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan**

Dalam bagian ini perlu ditegaskan, bahwa pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai salah satu komponen pokok dalam hal implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan, maka sejalan dengan berbagai tindakan konkret dan operasional yang akan dilaksanakan oleh pihak Pemerintah Kabupaten Bintan dan BP Batam, pada bagian ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga harus melakukan beberapa tindakan penting secara praktis operasional, dalam hal mendorong percepatan pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Terhadap beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks percepatan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan itu dapat dijelaskan sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini yaitu sebagai berikut.

### ***a. Sistem dan Prosedur Penataan Ruang***

Atas hasil penulisan di lapangan menunjukan, bahwa saat ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan telah membuat dan menetapkan tentang sistem dan prosedur pelayanan penataan ruang. Hanya saja sistem dan prosedur tentang pelayanan penataan ruang yang dibuat tersebut, susbtansinya masih bersifat umum. Khusus dalam hubungannya untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam konteks peningkatan pertumbuhan ekonomi, seharusnya pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan menerbitkan sistem dan prosedur penataan ruang yang lebih khusus lagi, yang diintegrasikan dengan kondisi faktual bahwa Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *FTZ*.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, selain sistem dan prosedur khusus mengenai pelayanan penataan ruang di Kabupaten Bintan sebagaimana yang dimaksudkan di atas, dalam waktu yang bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan harus membuka akses informasi yang seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan dan sekaligus pada tahap awal secara proaktif pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan turun ke lapangan dalam hal melakukan mapping dan sekaligus melakukan pendataan secara fisik dari seluruh status hak atas tanah yang ada di Kabupaten Bintan yang akan dijadikan objek penataan ruang. Jika hal ini sudah dilakukan, dalam konteks pelaksanaan penataan ruang pada era *FTZ* di Kabupaten Bintan, maka pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan harus melakukan verifikasi ulang tentang hal yang dimaksud untuk mendapatkan data yang akurat dan valid.

***b. Pengadaan Tenaga Juru Ukur dan Pengadaan Peralatan Pengukuran***

Pada bagian di atas bahwa salah satu kendala terjadinya keterlambatan pelaksanaan dan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama di kaitkan dengan implementasi kebijakan *FTZ* di Kabupaten Bintan, selama ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan terbebani terhadap permasalahan yang sifatnya struktural dan permanen, yaitu kurangnya ketersediaan tenaga juru ukur yang profesional dan minimnya dukungan peralatan dan alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi.

Dalam pada itu, maka dalam upaya mempercepat pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, guna mengatasi permasalahan dimaksud pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan harus segera melakukan langkah-langkah yang konstruktif yaitu mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta guna menyiapkan anggaran khusus dalam hal mengatasi permasalahan tersebut.

Dengan adanya penambahan tenaga juru ukur yang profesional, bahwa dalam waktu yang singkat sangat sulit di dapatkan. Untuk mengatasi persoalan ini dan dalam upaya mempercepat untuk mendapatkan tenaga juru ukur yang profesional tersebut dan jumlahnya cukup sesuai dengan yang dibutuhkan, maka pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dapat melakukan upaya dan terobosan lain yaitu dengan melakukan kerjasama dalam bentuk *outsourcing* dengan pihak ketiga yang mampu menyediakan tenaga juru ukur tersebut.

#### *c. Dukungan Anggaran Melalui APBN*

Relevan dengan hal yang telah di uraikan pada bagian di atas, yaitu terutama dalam upaya mengatasi minimnya anggaran APBN pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan terutama dalam hal untuk melaksanakan kebijakan pertanahan untuk implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan, seharusnya dalam hal ini melakukan berbagai langkah dan upaya kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta untuk mendapatkan jatah, porsi dan alokasi anggaran yang bersumber dari APBN untuk membiayai implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan. Memang, kondisi saat ini pada umumnya dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang mengalami keterbatasan anggaran untuk membiayai kegiatan operasional penataan ruang dimaksud. Dari hasil penulisan di lapangan keadaan ini juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan bahwa alokasi anggaran yang disediakan oleh Pemerintah melalui APBN terutama guna melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan sangatlah terbatas dan tidak mencukupi.

Merujuk terhadap keadaan sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka dalam upaya mendorong terjadinya peningkatan frekuensi pelaksanaan dan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif *FTZ*, maka sudah seharusnya pihak Kantor Pertanahan untuk melakukan upaya yang konkret guna mendapatkan tambahan anggaran yang

bersumber dari APBN, untuk selanjutnya akan digunakan untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Oleh karena itu, seharusnya mulai saat ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sudah membuat usulan anggaran dimaksud, dengan memberikan keterangan-keterangan yang valid terkait dengan justifikasi dan perlunya penambahan anggaran penataan ruang di Kabupaten Bintan itu, yang secara hierarkis disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta. Dan oleh Kepala BPN RI berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan kemudian menyampaikan kepada Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mendapatkan persetujuan atas usulan anggaran dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, jika usulan tambahan anggaran untuk membiayai kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan yang bersumber dari APBN tersebut disetujui, maka dalam hal penggunaannya seluruh anggaran dimaksud harus diarahkan untuk pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya bagi masyarakat ekonominya yang tidak mampu. Dan pelaksanaan penataan ruangnya diimplementasikan dan dimulai dari titik desa/kelurahan pinggiran kota yang dekat kepada pusat pemerintahan, dimana pada umumnya calon peserta penataan ruang pada daerah yang demikian adalah warga masyarakat yang taraf penghidupan dan ekonominya tidak mampu, oleh karena itu Negara/Pemerintah wajib menyediakan segala biaya yang dibutuhkan untuk implementasi penataan ruang dimaksud.

## **E. PELAKSANAAN PENATAAN RUANG DI KABUPATEN BINTAN DARI KOMPONEN PENUNJANG**

Pada bagian ini terutama terkait dengan implementasi mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, akan diuraikan dari sudut lembaga/pihak dari komponen penunjang. Pada bagian di atas mengenai bentuk kegiatan seperti apa yang harus dilakukan secara

konkret dari semua bagian yang terlibat dalam komponen pokok, semuanya itu tidak akan berarti dan bisa berhasil dilaksanakannya penataan ruang di Kabupaten Bintan, apabila tidak mendapat dukungan yang penuh dari semua pihak dari komponen penunjang, yang akan disebut pada bagian di bawah berikut ini.

## **1. Partisipasi dan Dukungan Masyarakat Kabupaten Bintan**

Partisipasi dari seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam perspektif *FTZ* adalah sangat diperlukan. Selama ini memang pemerintah Indonesia sangat terampil untuk membangun sesuatu pekerjaan yang sifatnya untuk kebutuhan umum, tetapi dilapangan fasilitas yang dibangun untuk kepentingan umum tersebut sering sekali dalam waktu yang cepat sudah tidak berfungsi karena tidak dilakukan pe-meliharaan dan perawatan. Keadaan ini terjadi sesungguhnya adanya kealfaan dari pihak Pemerintah dan Negara melibatkan peran serta aktif dan dukungan dari seluruh masyarakat terhadap seluruh fasilitas umum yang dibangun oleh Pemerintah.

Demikian pula halnya dalam konteks pelaksanaan pena-taan ruang di Kabupaten Bintan, maka sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap hasil-hasilnya adanya dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat Kabupaten Bintan sangat dibutuhkan. Dukungan konkret yang dimak-sudkan adalah pada saat dilakukannya pengukuran dan pemetaan dalam rangka membuat surat ukur tanah dari rangkaian proses penataan ruang yang harus dilakukan, maka diharapkan kepada rakyat jiran tetangga dari tanah yang sedang diproses penataan ruangnya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan wajib memberikan dukungan dengan pemberian tanda tangan persetujuan tanda batas jiran tetangga terhadap hak atas tanah yang dilakukan pendaftaran tersebut.

Dalam pada itu, bahwa dukungan konkret dan partisipasi konkret yang diberikan oleh masyarakat Kabupaten Bintan dalam konteks pelaksanaan penataan ruang tersebut, adalah pemberian keterangan dan menjadi saksi terhadap alas hak tanah terhadap tanah yang sedang dilakukan pendaftaran itu secara fisik tidak ada. Artinya, dalam hal ini pihak jiran tetangga yang mengetahui asal usul dan riwayat hak atas tanah dimaksud diharapkan mampu memberikan keterangan sekali-gus sebagai saksi dihadapan panitia penataan ruang Kabupaten Bintan, dan lazimnya kepada pihak yang bersangkutan sebelum memberikan keterangan dan kesaksianya akan dilakukan di bawah sumpah/janji sesuai dengan agama yang dianutnya.

## **2. Peranan dan Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan**

Pada bagian di atas bahwa salah satu faktor penghambat untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan , adalah keterbatasan dan minimnya anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat melalui APBN, yang sebagai pelaksana APBN ini di lapangan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. Oleh karena persoalan penataan ruang di Kabupaten Bintan ini adalah merupakan kewajiban pemerintah/ negara, maka dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, adanya dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan sangat diperlukan dalam upaya untuk memberikan tambahan dari sumber APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Bintan guna membiayai kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif FTZ dan sekaligus dalam konteks peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Sejalan dengan hal tersebut, maka guna percepatan proses penetapan anggaran tambahan yang bersumber dari APBD Kabupaten Bintan itu, sepatutnya para wakil rakyat DPRD Kabupaten Bintan harus secara proaktif untuk turun ke bawah merekam aspirasi dari masyarakat calon peserta atas hak tanahnya

yang akan dilakukan pendaftaran. Dari hasil perekaman aspirasi ini para wakil rakyat tersebut sudah memiliki justifikasi hukum untuk dapat mempertimbangkan usulan anggaran yang bersumber dari APBD Kabupaten Bintan yang akan diusulkan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan. Bentuk kegiatan ini sekaligus memberikan implikasi positif kepada para wakil rakyat DPRD Kabupaten Bintan dalam menjalankan fungsi kedewanannya yaitu dibidang legislasi, *budgeting* dan pengawasan.

### **3. Suport Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri)**

Sebagai Wakil Rakyat yang mewakili unsur daerah dan duduk di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI), terkait dengan implementasi kebijakan pertanahan khu-susnya yang menyangkut penataan ruang di Kabupaten Bintan provinsi Kepulauan Riau, maka terhadap semua aspek dan permasalahan yang selama ini terjadi di lapangan sudah selayaknya para Wakil Rakyat yang mewakili daerah Provinsi Kepri mampu mengagregasi segala kepentingan dan aspirasi masyarakat Kabupaten Bintan terutama dalam hal percepatan implementasi dan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan .

Dalam pada itu diharapkan para wakil rakyat khususnya dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) yang berasal daerah pemilihan provinsi Kepulauan Riau mempunyai kepedulian yang tinggi untuk mendorong semua pihak agar segera terlaksananya peningkatan kegiatan dalam implementasi mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam perspektif *FTZ*.

Dorongan dan dukungan konkret dari DPD-RI ini sangat diperlukan, sebagai contoh DPD dapat menyuarakan aspirasi sekaligus memberikan dukungan kepada semua pihak yang

mengusulkan segera dilakukannya penambahan anggaran untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, baik itu yang bersumber dari APBD maupun dari APBN.

Sebagai justifikasi/pertimbangan atas hal yang disebutkan di atas, hal mana sudah sesuai dengan perintah konsitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22D, yang menyebutkan: bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dan dalam pada itu ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Lebih dari itu ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

#### **4. Partisipasi dan Dukungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia**

Peran dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang di Indonesia, tentunya tidak terkecuali penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah sebagai pemegang kendali utama dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses kegiatan penataan ruang tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang hanya Instansi/lembaga BPN yang diberikan kewenangan baik secara administratif yuridis dan teknik untuk melaksanakan seluruh rangkaian proses penataan ruang sebagaimana dimaksud.

Mengingat sekaligus memerhatikan begitu penting dan strategisnya posisi BPN dalam hal pelaksanaan kegiatan penataan ruang itu, maka sudah sepatutnya pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, untuk secara proaktif mengambil langkah-langkah teknis yang sifatnya operasional guna menemukan solusi dan jalan penyelesaian terhadap semua permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, guna mendorong percepatan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam konteks *FTZ*.

Berbagai permasalahan yang harus segera ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, dalam hal menanggulangi beberapa faktor kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah: persoalan yang menyangkut minimnya ketersediaan anggaran yang bersumber dari APBN untuk penataan ruang; persoalan yang terkait dengan kurangnya tenaga juru ukur yang profesional untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang; dan persoalan terkait dengan kurangnya alat dan peralatan pengukuran dan pemetaan yang berkemampuan teknologi tinggi,

yang mana alat dan peralatan dimaksud sangat dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## 5. Suport Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)

Untuk percepatan implementasi kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan khususnya dalam konteks *FTZ*, adanya dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) di Jakarta, terutama para wakil rakyat dari berbagai Partai Politik yang daerah pemilihannya dari Provinsi Kepulauan Riau sangat mutlak diperlukan. Hal ini sangat relevan dan beralasan secara konstitusional, karena para wakil rakyat sebagaimana dimaksud wajib memperjuangkan ke-pentingan dan aspirasi seluruh rakyat di daerah pemilihannya. Persoalan penataan ruang di Kabupaten Bintan memiliki kekhususan, tidak seperti penataan ruang di daerah Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia yang pelaksanaannya akan lebih mudah dan cepat, karena tidak banyak instansi/lembaga sturktural negara yang terlibat dalam hal melaksanakan penataan ruang tersebut.

Keadaan dimaksud, sangat berbeda halnya di Kabupaten Bintan, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang keadaannya sangat khusus. Kekhususannya adalah disebabkan bahwa Batam sebagai salah satu daerah *FTZ*. Oleh karena itu, dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut, paling tidak ada tiga instansi/lembaga yang harus terlibat, yaitu: pihak Pemerintah Kabupaten Bintan, pihak BP Batam, dan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan.

Dengan mempertimbangkan keadaan dan situasi di Kabupaten Bintan seperti yang disebutkan di atas, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan penataan ruang, maka dukungan serta penyampaian aspirasi yang dilakukan oleh para wakil rakyat anggota DPR-RI yang berasal dari daerah pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov.Kepri), harus ikut berpartisipasi aktif memperjuangkan segala bentuk per-masalahan selama ini menjadi faktor penghambat dana ken-dala dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## **F. PARTISIPASI DARI LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT KABUPATEN BINTAN**

Secara teoretis, dalam konteks pelaksanaan kebijakan publik, salah satu bentuk yang penting dilakukan adalah bagaimana pihak pembuat dan pelaksana kebijakan publik itu, dapat mengendalikan dan sekaligus memberi ruang partisipasi aktif kepada Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memberikan kontribusi pemikiran, kemampuan sumber dayanya dan sekaligus rasa pertanggungjawabannya, terhadap semua aspek kebijakan publik yang akan, dan/atau yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten dimana Lembaga Swadaya Masyarakat itu berada. Beranjak dari pemikiran sebagaimana dimaksudkan di atas, maka terkait dengan implementasi dan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam konteks *FTZ*, maka peranan dan keterlibatan serta dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut sangatlah dibutuhkan.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut harus dilibatkan secara aktif dalam konteks pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, memang secara konstitusional mempunyai landasan hukum positif. Hal mana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam pada itu merujuk kepada pendekatan yang sifatnya fundamental sesuai dengan yang dikehendaki dari Pasal 1 ayat (2) itu, adalah dalam melaksanakan pengelolaan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia, dari tiga komponen lembaga Negara yaitu: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif wajib melaksanakan prinsip "*checks and balances*", artinya diantara

ketiga lembaga negara itu harus saling mengawasi dan mengimbangi, dari semua kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga Negara tersebut berdasarkan pemberian dan kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejalan dengan hal tersebut dan sekaligus memerhatikan kehendak dan amanat dari prinsip *checks and balances* itu, maka peranan dan dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kabupaten Bintan , khususnya dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah merupakan suatu keharusan, agar pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan dan penerimaan hasil-hasilnya dapat memenuhi tuntutan masyarakat Kabupaten Bintan yaitu terwujudnya rasa kebahagian dan kesejahteraan, karena hak atas tanah yang dimilikinya telah dilindungi oleh alat bukti sertifikat (Tanda Bukti Hak) yang kuat dan memiliki kekuatan kepastian hukum. Pada sisi lain atas hak tanah yang sudah memiliki sertifikat tersebut sekaligus dapat digunakan sebagai modal kerja/modal usaha dalam upaya meningkatkan pendapatan dan peningkatan kemampuan kehidupan ekonomi rumah tangganya.



# IV

## Faktor Penghambat Pelaksanaan *Landreform* dan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan

---

---

### A. FAKTOR PENGHAMBAT PELAKSANAAN *LANDREFORM*

#### 1. Beberapa Faktor Penghambat Pelaksanaan *Landreform* di Kabupaten Bintan

Dalam Bab empat ini akan diuraikan beberapa faktor penghambat yang diindikasikan terjadinya perlambatan dalam hal melaksanakan sekaligus implementasi *landreform* di Kabupaten Bintan, yang beranjak atas telah dilaksanakannya *landreform* di Kabupaten Bintan khususnya di lokasi wilayah Kecamatan Bintan Timur. Beberapa faktor penghambat dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut, dalam bagian di bawah ini dikualifikasikan ada beberapa faktor penghambat, antara lain: faktor hukum; faktor non-hukum; ketersediaan data pertanahan/keagrariaan yang tidak lancar dan tidak terbuka; alokasi anggaran yang minim; dan sulitnya melaksanakan koordinasi yang terintegrasi, yang lebih lanjut beberapa faktor penghambat sebagaimana dimaksud akan diterangkan pada bagian di bawah ini.

##### a. *Faktor Hukum*

Dalam ranah pekerjaan yang berhubungan dengan legislasi, yaitu pekerjaan yang berkaitan erat dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making*

*process*), khususnya yang dalam hal ini berhubungan dengan substansi *landreform*, mulai dekade tahun 2007 banyak bermunculan suatu gagasan tentang pembentukan hukum dalam ranah *landreform*, dalam proses legislasinya banyak mengalami ganjalan dan penyumbatan untuk segera dilakukan proses pembentukan undang-undangnya.

Salah satu contoh konkret yang dapat dikemukakan dalam hal ini adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Substansi yang diatur dalam Undang-Undang ini, terutama yang terkait dengan hak usaha untuk perkebunan yang dikelola oleh pihak asing maupun domestik diberikan selama 95 tahun untuk dikuasai. Terhadap pemberian HGU (Hak Guna Usaha) selama 95 tahun, Hak Guna Bangunan 80 tahun, serta Hak Pakai 70 tahun, hal ini menjadi pertanda masuknya penjajahan dengan model baru, atau dengan kata lain pengaturan substansi tersebut adalah membumi hanguskan hak-hak rakyat petani penggarap dan masyarakat kecil di pedesaan, dan hal ini sekaligus merupakan bukti konkret adanya penghadangan secara struktural dari pihak-pihak tertentu, terutama dari pihak kaum pemodal besar (ekonomi pasar dan kaum liberal) yang sengaja menentang kebijakan *landreform* di Indonesia. Dalam hal ini terutama pada situasi saat ini sesungguhnya produk undang-undang tentang penanaman modal asing sebagaimana dimaksudkan di atas lebih kejam dari hukum agraria produk kolonial Belanda, yang pada saat itu HGU tersebut hanya diberikan izin 75 tahun bagi penanaman modal.

Undang-undang penanaman modal asing sebagaimana dimaksudkan di atas sejatinya telah memberikan dan sekaligus menyediakan kemewahan bagi pihak penanaman modal, seperti: keringanan berbagai bentuk pajak, pemberian izin HGU selama 95 tahun, bebas memindahkan permodalannya kapan saja sehingga hal ini melanggar prinsip nasionalitas yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960.

Kembali kepada Undang-Undang penanaman modal sebagaimana dimaksud, terkait dengan adanya indikasi pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:

## **Pasal 2**

Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi penanaman modal di semua sektor di wilayah Negara Republik Indonesia.

## **Pasal 3 ayat (2)**

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. menciptakan lapangan kerja;
- c. meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- d. meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun luar negeri; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **Pasal 4 ayat (2)**

Dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:

- a. memberi perlakuan yang sama bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional;
- b. menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanaman modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- c. membuka kesempatan bagi perkembangan dan mem-berikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, me-nengah, dan koperasi.

Ketentuan di atas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2), yang menegaskan: "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara."

Berikut ini dikemukakan beberapa Pasal lain dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atas diberlakukannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing tersebut, yaitu:

**Pasal 27 ayat (2):**

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

**Pasal 28C:**

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pe-menuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pen-didikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk mengajukan dirinya dalam memperjuangkan hak nya secara kolektif untuk mem-bangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Dengan adanya ketentuan perundang-undangan sektoral yang tumpang tindih dan kemudian bertentangan dengan kegiatan *landreform* seperti penerapan sistem pewarisan yang perlu dikaji ulang, yang mana cenderung menyebabkan terjadinya fragmentasi tanah pada luas tanah yang lebih sempit dengan adanya sistem waris pecah-bagi, dimana lahan yang diwariskan dipecah dan diwariskan kepada pihak-pihak yang memiliki hak waris. Dengan sistem waris tersebut maka lahan yang dimiliki petani dari satu generasi ke generasi berikutnya akan semakin sempit.

Undang-undang perkebunan, Undang-Undang Sumber-daya Air, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan yang kemudian menunjukkan adanya saling tumpang tindih atau tidak sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak sinkron dengan UUPA sebagai induk dari *landreform* Indonesia, ditambah lagi dengan inkonsistensi antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya.

Dalam lingkup penguasaan tanah HPH dan Kuasa Pertambangan tidak terdapat penjelasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dalam arti hak atas tanah apa yang dimiliki oleh pemegang HPH, demikian juga dengan kuasa pertambangan. Sebab menurut UUPA adanya hak-hak tersebut di atas tidak dengan sendirinya menguasai/memiliki tanah yang bersangkutan. Seharusnya terdapat kejelasan hukum yang menjadi dasar penguasaan tanah tersebut. Dalam perspektif UUPA (pertanahan) sebenarnya telah ada konstruksi hukum yang dapat mewadahi hak-hak tersebut yaitu Hak Pengelolaan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UUPA dan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977. Dari Hak Pengelolaan tersebut kemudian dapat diberikan hak-hak lain, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai kepada pihak ketiga sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian akan terdapat kepastian hukum mengenai kepemilikan/penguasaan tanah tersebut. Hal ini sekaligus juga untuk menghindari terjadinya tumpang tindih penggunaan tanah.

Selain daripada itu pada sektor pembangunan industri yaitu melalui UU Nomor 5 Tahun 1974 dan Kepres Nomor 53 Tahun 1989, yang terakhir Kepres Nomor 41 Tahun 1996, yang telah memberikan landasan hukum untuk berdirinya Kawasan Industri di Indonesia. Untuk mengakomodasi ketentuan-ketentuan tersebut di atas telah mengalokasikan tanah seluas 51.744 hektar. Untuk memenuhi kebutuhan kawasan industri tersebut diantaranya telah

menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Dengan juga dengan sektor lain seperti perumahan dan permukiman (UU Nomor 4 Tahun 1992), Hak Guna Usaha (HGU) PP Nomor 40 Tahun 1996, dengan tanpa membatasi luas maksimum HGU bagi perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum, hal ini telah menyebabkan terakumulasinya penguasaan tanah pada beberapa badan hukum.

Dalam pada itu, uraian mengenai beberapa produk hukum yang mengatur masalah bidang keagrariaan setelah berlakunya UUPA tersebut kiranya disamping beragamnya peraturan yang mengatur masalah agraria khususnya tanah yang bersifat parsial. Adanya ketentuan-ketentuan hukum tersebut, terlepas dari apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUPA keberadaan ketentuan-ketentuan hukum dimaksud suka atau tidak dari sisi pengalokasian tanah untuk keperluan sektor-sektor pembangunan yang telah memperoleh pijakan hukum tersebut telah mempunyai pengaruh besar terhadap penguasaan tanah di Indonesia saat ini.

Dalam lingkup masalah tersebut di samping beberapa faktor yang memengaruhi pelaksanaan ketentuan *landreform* di atas, menurut Herawan Sauni adalah adanya faktor hukum mempunyai implikasi (keterlibatan) terhadap kelancaran pelaksanaan program *landreform* di Indonesia. Perubahan strategi kebijakan pembangunan hukum di Indonesia terutama yang berkembang setelah berlakunya UUPA telah memengaruhi kebijakan-kebijakan hukum (*legal policy*) di bidang agraria khususnya pertanahan. Hal ini ditandai dengan keluarnya produk-produk hukum yang dibuat pada masa tersebut, seperti beberapa contoh dibidang hukum agraria sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas.

Selain itu, mengenai produk hukum yang memengaruhi masalah penguasaan tanah yang telah dijelaskan di atas, ada pula beberapa ketentuan dalam Undang-Undang *landreform* itu sendiri yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat pada saat ini, seperti ketentuan luas

maksimum pemilikan tanah, larangan *absentee*, luas minimum pemilikan tanah pertanian diperlukan adanya pembenahan di sana sini, sehingga banyak ketentuan *land-reform* dan redistribusi tanah yang pada kenyataannya sulit untuk dijalankan secara keseluruhan. Dalam tataran legal formal kiranya perlu ditinjau ulang terhadap beberapa ketentuan *landreform* yang saat ini masih berlaku. Dalam rangka mengatur kembali penguasaan tanah tersebut kiranya perlu diperhatikan beberapa aspek yang terkait sebab masalah tanah sangat erat kaitannya dengan berbagai aspek kehidupan.

Memerhatikan keadaan sebagaimana dimaksudkan di atas, sudah waktunya sekarang ini pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan langkah-langkah yang proaktif dan cepat untuk melakukan perubahan secara total dari semua produk peraturan perundang-undangan yang diindi-kasikan telah memasung pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Untuk itu, harus dilakukan langkah sinergi antara pemerintah dengan Badan Legislasi DPR-RI untuk segera memasukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) terhadap segala upaya yang akan dilakukan guna mempercepat terjadinya perubahan Undang-Undang sebagaimana dimaksudkan di atas.

#### **b. Faktor Non-Hukum**

Dalam faktor non hukum ini, yang paling terpenting adalah persoalan efektivitas hukum. Yang dimaksudkan dengan efektivitas hukum adalah hal terpenting dalam rangka mencapai tujuan yang diatur dalam hukum itu sendiri, karena efektivitas hukum mengajurkan agar masyarakat mematuhi aturan yang diperintahkan oleh hukum tersebut. Efektivitas pelaksanaan Undang-Undang *landreform* dan redistribusi tanah sangat ditentukan oleh sikap berbagai kelompok sosial terhadap pelaksanaan *landreform* dan redistribusi tanah sebagaimana yang dimaksud.

Dalam pada itu secara umum ada 4 faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan *landreform*, yang mana di Indonesia dapat dikatakan keempat faktor tersebut saat ini sedang dalam kondisi

yang lemah, yang kemudian menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan *landreform* di Indonesia yaitu sebagai-mana lebih lanjut diuraikan pada bagian di bawah ini.

### **1). Melemahnya Kemauan Politik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Lokal**

Sesungguhnya kunci pokok pelaksanaan *landreform* ada terletak pada para wakil rakyat/politisi, karena pada kenyataannya masalah *landreform* ada dalam ranah dan merupakan aspek politik. Kesadaran dan kemauan pihak politisi dapat ditelusuri dari produk kebijakan yang mereka hasilkan berkaitan dengan mendorong untuk dilakukannya percepatan pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah sangat minim. Dengan didasari Kepres Nomor 131 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Kepres Nomor 263 Tahun 1964, dibentuk Panitia *landreform* di Indonesia mulai dari tingkat Provinsi, Kabupaten, sampai dengan Kecamatan dan Desa. Hal ini menandakan bahwa pemerintah menaruh perhatian yang tinggi, meskipun masih terkesan sentralistik. Namun kemudian berdasarkan Kepres Nomor 55 Tahun 1980 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land-reform*, dimana panitia *landreform* tersebut dibubarkan dan dialihkan wewenangnya kepada jajaran birokrasi Kementerian Dalam Negeri, mulai dari Menteri sampai dengan Camat dan Kepala Desa. Dengan keadaan ini semakin jelas bahwa *landreform* dianggap sebagai bagian pekerjaan rutin belaka oleh Pemerintah, namun akses masyarakat dan swasta untuk terlibat kurang jelas posisi dan peranannya.

Lebih lanjut dalam konteks Otonomi Daerah, dimana Pemerintah Daerah semakin diperkuat, tetapi aspek *landreform* secara umum masih menjadi kewenangan dari pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal yang lebih berpihak kepada pihak investor swasta cenderung menjadi makelar untuk penye- diaan tanah bagi mereka. Kebijakan *landreform* jelas bukan merupakan pekerjaan yang menguntungkan untuk meraih investor, retribusi dan pendapatan daerah.

Dalam pada itu, berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000 disebutkan bahwa kewenangan penetapan persyaratan *land-reform* berada pada Pemerintah Pusat bersama-sama dengan antara lain: penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah, penetapan standart administrasi pertanahan, dan penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan. Namun dalam Kepres Nomor 34 Tahun 2003, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang dalam menetapkan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*. Hal ini menurut penilaian Arie Hutagalung kewenangan Pemerintah Daerah relatif kecil dalam pelaksanaan *landreform*.

## **2). *Melemahnya Organisasi Masyarakat Tani***

Apabila ditelusuri perkembangan keberadaan kelembagaan (atau ada kalanya disebut organisasi) dalam masyarakat pertanian dan perdesaan, terlihat bahwa kelembagaan pada umumnya dibentuk dari atas, dan lebih sebagai wadah untuk distribusi bantuan dari pemerintah dan sekaligus untuk memudahkan untuk pengontrolannya. Ribuan kelompok tani yang dibuat dan ditambah lagi ribuan koperasi, umumnya bukan berasal dari ide dan kebutuhan masyarakat setempat. Jenis kelembagaan seperti ini jelas bukan merupakan wadah perjuangan yang representatif untuk melaksanakan kegiatan *landreform*, karena selain kondisi individualnya yang lemah, juga tidak terstruktur dan terintegrasi dengan pihak-pihak lainnya.

Kelompok tani dibangun tidak lebih sebagai organisasi ekonomi dan sosial, bukan organisasi untuk aktivitas politik praktis. Selain itu beberapa organisasi yang sudah terbentuk semenjak orde baru misalnya Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HAKTI) selain masih terjebak pada kalangan elit (petani), juga pada awalnya kurang diberi keleluasaan dalam perjuangan politik. Namun sejak era reformasi, organisasi masyarakat yang tumbuh dari bawah banyak bermunculan, dan sebagian mengklaim sebagai organisasi yang berskala nasional. Salah satu lembaga yang banyak

memperjuangkan ide-ide khususnya tentang pelaksanaan *landreform* dimaksud adalah Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) yang juga telah terlibat langsung dalam berbagai aksi-aksi di lapangan.

Meskipun demikian secara keseluruhan belum terbentuk suatu organisasi yang mampu berperan sebagai basis untuk mengimplementasikan gerakan dan tindakan *landreform*, ataupun gerakan reforma agraria secara lebih luas. Beberapa demonstrasi yang sering diberitakan di media massa menjadikan reforma agraria sebagai topiknya, namun baru sebatas tuntutan dengan tujuan memberikan kesadaran kepada khalayak. Organisasi itupun masih bersifat parsial dan temporal dan tampaknya masih bergantung pada inspirator yang berasal dari luar. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan *landreform* di Indonesia masih mengalami berbagai kendala besar dan sekaligus masih berjalan di tempat.

### **3). *Minimnya Ketersediaan Data Pertanahan dan Keagrariaan***

Mengenai data yang komprehensif adalah merupakan kebutuhan yang pokok guna merumuskan pelaksanaan program *landreform* termasuk reforma agraria secara nasional, sebagai contoh dalam hal kebutuhan data terkait dengan menyusun dasar hukum pelaksanaan *landreform* yang komprehensif. Selain data kuantitatif juga diperlukan berbagai data kualitatif dalam konteks sosio agraria. Menurut laporan Kepala BPN, dari seluruh wilayah Indonesia hanya 4% atau 2,8 juta hektar tanah saja yang sudah memiliki peta dasar pendaftaran tanah.

Guna mengimplementasikan *landreform* maka beberapa pertanyaan pokok, yang sesungguhnya merupakan data utama perlu dijawab terlebih dahulu yaitu: siapa yang harus menerima lahan hasil *landreform*, dimana harus diselenggarakan, berapa tanah yang harus diberikan kepada penerima, apa jenis tanah yang menjadi objeknya, berapa biaya yang harus dikeluarkan, apakah penerima harus membayar, siapa saja yang berperan serta dan pada tingkat pemerintahan yang mana yang bertanggung jawab untuk

melaksanakan monitoring. Seluruh pertanyaan ini baru bisa dijawab jika tersedianya data yang lengkap terutama dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang secara administrasi yuridis dan teknis memang telah diberikan oleh Undang-Undang yang salah satu tugas pokonya adalah bertanggung jawab menyediakan, dan me-melihara semua dokumen negara yang berhubungan dengan persoalan pertanahan dan keagrariaan di Republik Indonesia.

#### **4). *Ketersediaan dan Alokasi Anggaran yang Minim***

Mengenai pelaksanaan *landreform* yang secara serentak dan menyeluruh, tentunya akan menuntut biaya pelaksanaan yang sangat besar, mulai dari tahapan persiapan pembentukan organisasi pelaksana, implementasi sampai dengan pengawasan pasca redistribusi tanah.

Kenyataan yang ada di lapangan, keterbatasan anggaran adalah merupakan salah satu alasan pokok mengapa Pemerintah Orde Baru tidak memilih program *landreform* yang biayanya sangat besar dan hasilnya belum segera dapat dinikmati dalam jangka pendek. Sebaliknya karena tekanan ekonomi terutama dari kaum kapitalis, maka tanah dijadikan komoditas untuk menarik investor asing guna menanamkan modalnya, sebagai contoh dalam hal regulasi terkait dengan perkembangan perkebunan besar swasta di Indonesia.

Meskipun dalam beberapa kasus dijumpai bantuan langsung pemerintah dalam pembiayaan pensertifikatan tanah, sebagai contoh terkait dengan pelaksanaan program nasional (Prona) mengenai pendaftaran tanah secara sistematik. Namun yang dibutuhkan sesungguhnya lebih jauh dari itu misalnya Pemerintah harus menyediakan kredit lunak bagi petani untuk membeli lahan pertanian, membeli tanah yang dikuasai oleh petani luas atau dari swasta.

Kendala teknis sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Yamin dalam pelaksanaan kegiatan *landreform* dan retribusi tanah pada dasarnya banyak dipengaruhi oleh riwayat tanah rakyat (Hak Kepemilikan Tanah yang tidak jelas bukti dan

penguasaannya) dan sering tumpang tindih baik hak dan peruntukannya sehingga sulit dilaksanakan kegiatan *landreform* di atas tanah tersebut, termasuk pengetahuan rakyat yang kurang mengerti kemana kegiatan *landreform* tersebut dan berdampak ekonomi sehingga masyarakat enggan mengguna-kan tanahnya untuk dijadikan kegiatan *landreform* di atasnya dan yang tidak kalah penting adalah biaya pelaksanaannya tidak mendukung sehingga pelaksana kegiatan jadi tidak serius melaksanakannya karena anggarannya tidak mencukupi sesuai dengan target dan program yang ditetapkan.

Adapun kendala-kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan redistribusi tanah pada objek *landreform* di Kabupaten Bintan, diantaranya dapat dikemukakan yaitu sebagai berikut:

1. Kurangnya kesadaran mengenai nilai dan pentingnya redistribusi tanah dari sebagian besar kelompok masyarakat khususnya penerima lahan.
2. Masalah dalam kegiatan pendaftaran tanah yang belum sempurna, hal ini menimbulkan kesulitan dalam mengetahui data mengenai hak-hak tanah, luas tanah dan jenis usahanya, termasuk dalam hal kurangnya peta yang baik termasuk peta tanah milik dan hak-hak lain, juga memengaruhi proses pengambil alihan dan redistribusi.
3. Adanya pengenaan biaya administrasi yang cukup besar kepada penerima lahan pada waktu penandatanganan permohonan calon penerima tanah redistribusi di Kelurahan.
4. Ketidaklengkapan berkas yang diajukan pemohon penerima redistribusi misalnya, alas hak yang berkaitan dengan urutan-urutan kepemilikan riwayat tanah yang dikuasai.
5. Ketidaksanggupan penerima untuk membayar BPHTB yang dikenakan oleh Pemerintah disebabkan karena luasan lahan objek redistribusi yang besar-besaran.
6. Kegiatan redistribusi dipercayakan kepada panitia setempat yang mana aparatur-birokratis banyak yang berkerja

- sangat lambat, terutama dalam pemberian hak milik kepada penerima redistribusi, walaupun ada beberapa dari mereka yang melaksanakan tugasnya dengan baik.
7. Kurang adanya kerjasama yang baik diantara anggota panitia dan instansi pemerintah yang antara lain di-sebabkan adanya tugas dan kepentingan lain.
  8. Masih banyaknya tanah redistribusi yang sampai saat surat keputusan yang diberikan belum didaftar oleh penerima redistribusi ke Kantor Pertanahan.
  9. Inventarisasi belum dilaksanakan sepenuhnya terhadap para penggarap yang akan menjadi calon penerima re-distribusi, sehingga banyak tanah-tanah objek *landreform* yang peruntukannya tidak sesuai.
  10. Masih banyak objek redistribusi tanah yang secara riil tidak memenuhi syarat, akan tetapi secara administrasi sudah sesuai ketentuan redistribusi tanah.
  11. Kurangnya penyuluhan dari aparat terutama panitia *landreform*, pada saat dilaksanakannya redistribusi tanah objek *landreform*.

**B. AKIBAT ARAH KEBIJAKAN PENATAAN RUANG PARADIGMA BARU**

Pada Bab sebelumnya dalam buku ini, sudah dijelaskan bahwa saat ini telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Undang-Undang ini memiliki paradigma yang lebih komprehensif dalam melaku-kan penataan ruang terhadap semua daerah Kabupaten Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kontruksi paradigma Undang-Undang Penataan Ruang sebagai-mana dimaksud yaitu: untuk mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan, mewujudkan keterpaduan dala penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dalam pada itu, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan *landreform* tersebut sangat erat kaitannya dengan kebijakan penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan.

Untuk lebih memahami tentang substansi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dimaksud, pada bagian di bawah ini sebelumnya dijelaskan beberapa substansi yang penting.

### **C. PENGERTIAN TATA RUANG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG**

Pada Pasal 1 angka 2 dalam Undang-undang tentang penataan ruang tersebut telah dijelaskan menegenai pengertian Tata Ruang. Yang dimaksudkan dengan Tata Ruang adalah: Wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksudkan dengan Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya.

Berdasarkan dari konstruksi pengertian Tata Ruang tersebut, maka dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan adalah memiliki keterkaitan dan keterpaduan yang sangat erat antara satu dan lainnya. Atau dengan perkataanlain, bahwa kegiatan *landreform* dimaksud sesung-guhnya adalah perwujudan dari penataan ruang itu sendiri.

#### **1. Asas dan Tujuan Penataan Ruang dalam Konteks Pelaksanaan *Landreform***

Pada bab ini dipandang pelu untuk menguraikan kembali mengenai asas dan tujuan penataan ruang, agar dalam hal melaksanakan analisis terkait dengan adanya salah satu hambatan dari sisi kebijakan penataan ruang ini terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan dapat dijelaskan secara runut.

Terkait dengan hal tersebut di atas, ada beberapa asas yang perlu diimplementasikan di lapangan dalam hubungannya dengan penataan ruang yaitu: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdaya-gunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan mengenai tujuan penyelenggaraan penataan tuang adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Sejalan dengan asas dan tujuan dilaksanakannya penataan ruang sebagaimana dimaksud, terutama jika dikaitkan dengan maksud dan tujuan dilaksanakannya *landreform* di Kabupaten Bintan, maka diperoleh suatu konklusi diantara keduanya memiliki asas dan tujuan yang sama, yaitu dengan hakekat dan tujuan dalam upaya menciptakan suatu lingkungan yang asri, aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan terutama pada lahan redistribusi sebagai objek *landreform* di Kabupaten Bintan dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonominya dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani peserta *landreform* dimaksud.

## 2. Akibat Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Berdasarkan dengan tuntutan Otonomi Daerah yaitu dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan publik melalui berbagai kegiatan pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya kepada seluruh rakyat di Republik Indonesia, yang untuk melaksanakan pembangunan tersebut sangat diperlukan ketersediaan sumber dana

yang besar, maka pada tahun 2009 diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam pendekatan praktis operasional atas diberlakukannya Undang-Undang sebagaimana dimaksud, sesungguhnya memberikan implikasi atau dampak kepada perlambatan *landreform* di seluruh wilayah Republik Indonesia tidak terkecuali untuk Kabupaten Bintan, karena sejak diberlaku-kannya Undang-Undang ini akan terjadi peningkatan penetapan NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) hak atas tanah, dan hal ini akan memengaruhi besarnya biaya BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat dalam konteks pendaftaran tanah redistribusi hasil *landreform*. Pada bagian dibawah ini untuk selanjutnya akan dijelaskan beberapa substansi penting Undang-Undang dimaksud.

### **3. Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Tentang pengertian pajak daerah dapat diperhatikan dalam Pasal 1 angka 10 dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menyebutkan bahwa pengertian Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pada itu, bahwa pajak daerah tersebut adalah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Untuk selanjutnya melalui pajak daerah tersebut diharapkan akan terjadi peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan ke-mandirian daerah, untuk itu daerah perlu melakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta sekaligus pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dari sisi peng-gunaannya bahwa pajak daerah dimaksud wajib

dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan potensi daerah.

Terkait dengan pengertian retribusi daerah adalah suatu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Merujuk kepada pengertian pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud jika dianalisis untuk kepentingan pembangunan bagi seluruh rakyat di Indonesia, hal itu memang sudah merupakan suatu keharusan. Namun, kondisi yang terjadi di lapangan atas diberlakukannya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah khusus terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, memberikan pengaruh yang signifikan yang bermuara kepada melambatnya pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, karena terjadinya peningkatan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) atas hak tanah yang akan dimohonkan pendaftarannya yaitu tanah redistribusi pada objek *landreform*, dan seiring dengan hal ini juga akan terjadi peningkatan penambahan biaya yang berkaitan dengan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat sebagai pemohon/peserta *landreform* di Kabupaten Bintan.

#### ***a. Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah***

Dalam bagian ini diuraikan beberapa asas terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah yaitu: ***Pertama***, Asas *Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan) dalam hal ini pengutan pajak yang dilakukan oleh Negara harus sesuai dengan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak. ***Kedua***, Asas *Certainty* ( asas kepastian hukum), dalam hal ini dimaksudkan bahwa semua pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang, sehingga bagi yang melanggar

akan dapat dikenakan sanksi hukum. **Ketiga**, Asas *Convinience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan), dalam hal ini dimaksudkan pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah. **Keempat**, Asas *Effeciency* (asas efisien atau asas ekonomis), dalam hal ini dimaksudkan biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sam-pai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

Berkaitan dengan tujuan pajak daerah pada intinya harus diselaraskan dengan tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat pembukaannya yaitu: untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

**b. *Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Distribusi Daerah di Kabupaten Bintan***

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana beberapa substansi penting telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa sesungguhnya diterbitkannya Undang-Undang ini adalah merupakan langkah maju dan yang positif bagi kepentingan bangsa dan negara, khususnya dalam mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Sejalan dengan hal dimaksud, bahwa pertimbangan untuk dibentuknya Undang-Undang tentang pajak daerah dan retri-busi daerah sebagaimana dimaksud, adalah untuk memenuhi tuntutan dan perkembangan di lapangan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah. Sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, bahwa kepala daerah pada daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sen-diru dalam memberikan pelayanan demi kepentingan masyarakat di daerahnya, yang pelaksanaannya tentu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk selanjutnya, bahwa kewenangan yang demikian besar dimiliki oleh Kepala Daerah untuk daerah Kabu-paten/Kota, tentu dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan sekaligus melaksanakan berbagai program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu diperlukan pembiayaan dan sumber dana yang besar. Oleh karena itu, melalui kebijakan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, kepada kepala daerah untuk daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk memprakarsai mencari sumber-sumber lain untuk peningkatan pendapatan dan keuangan daerah.

Mulai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, bahwa telah terjadi pembebanan kepada masyarakat khususnya terkait dengan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan khususnya terhadap pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan dari hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang ini bahwa pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan tidak seperti saat ini yang biayanya telah terjadi peningkatan.

Munculnya beban Pajak Bumi dan Bangunan atas tanah yang dimiliki masyarakat yang saat ini memberatkan bagi masyarakat menengah ke bawah yaitu dengan dinaikkannya oleh pemerintah Kabupaten/Kota setempat khususnya di Kabupaten Bintan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dari bidang tanah dimaksud. Dengan terjadinya kenaikan NJOP terhadap satuan bidang tanah yang dimiliki masyarakat hal ini mengakibatkan sekaligus terjadinya peningkatan nilai BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dari hak atas tanah dimaksud, yang besaran pajak BPHTB dimaksud adalah sebesar:  $5\% \times$  nilai NJOP atas satuan bidang tanah yang akan dilakukan pendaftaran hak nya. Hal ini tentunya akan memberatkan bagi masyarakat yang akan mengajukan per-mohonan hak atas tanahnya untuk dilakukan pendaftaran tanah, dan hal ini sekaligus merupakan faktor penghambat dalam hal pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Hal dimaksud khususnya di Kabupaten Bintan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, pada saat ini dijajaran pemerintah Kabupaten Bintan sedang menjalani masa transisi untuk melakukan berbagai langkah implementasi atas Undang-Undang dimaksud. Dahulu seluruh rangkaian pekerjaan untuk pungutan Pajak Bumi dan Bangunan mulai dari memproses SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Ter-hutang Bumi dan Bangunan), penetapan besarnya Pajak PBB dan pelaksanaan pemungutan pajaknya satu pintu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan yaitu dilaksanakan oleh Kantor Pajak Pratama di masing-masing daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa saat ini seluruh proses pekerjaan untuk pajak daerah dan retribusi daerah tersebut sepenuhnya dilaksanakan satu pintu secara online sistem melalui Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Indonesia. Dengan terjadinya perubahan tata laksana dan sistem manajemen pemungutan pajak di daerah tersebut secara sporadis dialihkan ke Dinas Pendapatan Daerah, maka keadaan yang berlangsung saat ini di Kabupaten Bintan pihak Dispenda masih terus melakukan langkah-langkah pemberahan. Atas keadaan ini yaitu masih berlangsungnya masa transisi tentang pengurusan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Bintan, hal ini secara faktual menjadi salah satu faktor penghambat dalam hal pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

#### **D. DUKUNGAN POLITIK ANGGARAN YANG LEMAH DI BIDANG *LANDREFORM***

Dalam bagian ini, lebih lanjut akan diuraikan aspek lain yaitu dari sisi minimnya dukungan anggaran dari pemerintah yang menjadi salah satu faktor penyebab yang dapat meng-hambat pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Secara normatif bahwa pelaksanaan *landreform* tersebut adalah merupakan upaya untuk mengatur mengenai peruntukan dan penguasaan hak atas tanah khususnya tanah pertanian. Oleh karena itu, dalam konteks politik anggaran alokasi biaya/ anggaran untuk kegiatan *landreform* ini sangat wajar tidak mendapatkan alokasi anggaran yang cukup. Pada sisi lain, peserta *landreform* pada umumnya adalah warga yang tidak mampu, keadaan ini sangat memberikan keadilan bagi rakyat tidak mampu sebagai calon peserta *landreform*.

## 1. Pengertian Politik Anggaran

Oleh karena sebagian besar calon peserta *landreform* tersebut adalah warga masyarakat yang tidak mampu, se-harusnya dalam meningkatkan percepatan *landreform* di Indonesia khususnya di Kabupaten Bintan sistem *landreform* yang akan dilakukan pada masa yang akan datang seharusnya didukung dari keuangan Negara. Oleh karena itu, dalam bagian ini akan dijelaskan bagian terpenting dari keuangan negara yaitu yang berkaitan dengan pengertian politik anggaran.

Pengertian politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang meliputi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistribusi-kan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk meningkatkan pelayanan publik.

Dalam ranah praktis operasional bahwa dalam pendekatan paradigmatis konstitusional bahwa dasar hukum atau rujukan dari politik anggaran negara adalah bersumber dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan:

### **Pasal 23:**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan

- bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemak-muran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah mejalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Merujuk atas defenisi *landreform* sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya pada buku ini, maka sebaiknya pemerintah dalam konteks melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan dan berdasarkan rasa keadilan yang diharapkan bagi masyarakat maka sepatutnya dalam hal melaksanakan *landreform* tersebut dibiayai dari keuangan Negara, yang sejatinya uang tersebut adalah uang rakyat seluruh masyarakat Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka kepada Pemerintah Kabupaten Bintan bersama-sama dengan pihak Kantor Pertanahanan Kabupaten Bintan segera berupaya mengusulkan program *landreform* secara sistematis, untuk dibiayai oleh Negara baik itu melalui APBN maupun APBD Kabupaten Bintan. *Landreform* harus dilakukan secara berkelanjutan terhadap seluruh bidang tanah terutama tanah pertanian di daerah pinggiran, desa, kelurahan daerah pesisir dan daerah nelayan khususnya kecamatan Kabupaten Bintan Timur, terutama untuk daerah pertanian. Pada bagian ini perlu ditegaskan bahwa anggaran yang terbatas tersebut efektif dalam penggunaannya, maka secara konkret anggaran APBN dan APBD terkait dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut, wajib diperuntukan bagi warga masyarakat yang tidak mampu, taraf perekonomian yang lemah dan masyarakat miskin. Dan pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan harus dimulai dari pinggiran kota, dari titik desa/

kelurahan, daerah pesisir dan nelayan yang lokasi permukimannya masih kumuh yang titik lokasinya dekat dengan pusat-pusat perkotaan dan pemerintahan.

## 2. **Maksud dan Tujuan Politik Anggaran**

Secara filosofis maupun dalam pendekatan konstitusional bahwa maksud dan tujuan politik anggaran tersebut, pada intinya membelanjakan uang rakyat secara tepat sasaran, terarah, berkeadilan dan memenuhi rasa manusia dan ke-manusiaan demi mewujudkan suatu tatanan kehidupan ma-syarakat untuk menuju kehidupan yang berkesajahteraan dan berkemakmuran.

Dalam pada itu, bahwa tujuan kebijakan dan politik anggaran adalah untuk menemukan arah, tujuan dan prioritas sasaran pembangunan nasional serta dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pelaksanaannya harus sesuai dengan seluruh program yang telah disusun dalam PROPENAS (Program Pembangunan Nasional), yang sasaran akhirnya untuk mewujudkan negara yang berke-sejahteraan, berkemakmuran dengan ditandai terwujudnya kehidupan masyarakat yang ekonominya semakin meningkat, hidup sejahtera dan bahagia.

Tentang tujuan politik anggaran ini, sesungguhnya secara fundamental, dan paradigmatis konstitusional telah ditegaskan secara nyata dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang tujuan akhirnya bahwa pembelanjaan APBN dan APBD yang sejatinya adalah uang seluruh rakyat Indonesia, wajib dibelanjakan oleh Pemerintah secara berkeadilan, berprikemanusiaan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, dalam hal ini perlu ditegaskan kembali dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, semestinya Pemerintah dan Negara wajib membiayai seluruh rangkaian kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan, yang seluruh pembbiayaannya ditanggung sepenuhnya oleh negara dan

pelaksanaannya hanya diperuntukkan bagi warga masyarakat Kabupaten Bintan yang taraf kehidupan dan kemampuan ekonominya masih lemah.

### **3. Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim untuk Pelaksanaan *Landreform* di Kabupaten Bintan**

Menurut catatan dan hasil penulisan di lapangan, yang berhubungan dengan pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, keterangan yang diperoleh dari pihak Kantor Per-tanahan Kabupaten Bintan, bahwa benar dukungan anggaran pelaksanaan *landreform* itu, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD sangat terbatas. Dan dalam pada itu, secara bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga mengalami keterbatasan dana dalam hal membiayai pening-katan kualitas sumber daya manusia terutama para juru ukur yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga mengalami kesulitan karena minimnya anggaran dalam hal pengadaan alat-alat ukur yang berkualitas teknologi tinggi, yang sangat penting penggunaannya dalam hal melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan. Dalam era perkembangan teknologi saat ini, kebutuhan alat ukur yang dibutuhkan untuk pendaftaran tanah, memang merupakan suatu keniscayaan. Alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi ini akan menghasilkan kualitas hasil ukur dari pemetaan yang dilakukan dalam konteks melaksanakan *landreform* tersebut akan diperoleh hasil yang maksimal, proses pekerjaannya lebih cepat dan ukuran yang dihasilkan tepat, akurat, valid dan dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.

Pada saat ini, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dengan segala keterbatasan anggaran yang minim tersebut sudah tentu dalam hal melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan, masih dilaksanakan dalam jumlah lokasi yang sangat terbatas, yang

pelaksanaannya baru terjadi di titik lokasi daerah Kecamatan Bintan Timur, yang secara topografi wilayah di Kecamatan ini adalah sebagian besar daerah pertanian palawija.

Persoalan lain yang menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, dan saat ini hal dimaksud sedang dihadapi oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan bahwa sampai dengan saat ini masih banyak satuan bidang tanah yang belum memiliki surat-surat mengenai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atas bidang tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Keadaan ini masih banyak terdapat terutama pada hamparan/satuan hak bidang tanah dipinggiran kota, daerah pesisir dan kampung nelayan sebagian besar hak atas tanah di daerah ini belum terdaftar dan memiliki SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan).

Berdasarkan keadaan dan kondisi sebagaimana dimaksud, sudah tentu menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai instansi vertikal dari Pemerintah Pusat dalam hal mendorong untuk penerbitan SPT-PBB dimaksud, terutama dalam era Otonomi Daerah, dan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak memiliki kewenangan. Pihak yang memiliki kewenangan dalam hal penerbitan SPT-PBB dimaksud berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut adalah pihak Pemerintah Kabupaten Bintan dalam hal ini sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kantor Pemerintah Kabupaten Bintan.

Mengenai beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, dari hasil penulisan dalam buku ini direkomendasikan agar secepatnya semua pihak yang terlibat dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut untuk segera melakukan rapat kerja yang mengkoordinasikan secara teknis yaitu antara

Pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. Dalam rapat kerja koor-dinasi teknis ini perlu dirumuskan secara konkret beberapa hal penting yaitu:

**Pertama**, melaksanakan tindakan dalam hal merumuskan tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing pihak dalam hal pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan. Rincian dari kegiatan ini adalah pihak Pemeritah Kabupaten Bintan harus membuat daftar rincian mengenai satuan bidang tanah yang masih di bawah penguasaan Negara cq. Pemerintah Kabupaten Bintan dan rincian daftar satuan bidang tanah hak-hak tanah milik masyarakat hak adat/hak ulayat yang belum terdaftar. Berdasarkan rincian data ini akan menjadi pedoman bagi pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan.

**Kedua**, menetapkan pengaturan yang jelas antara pihak-pihak yaitu pemerintah Kabupaten Bintan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan masing-masing membuat program kerja terkait dengan *landreform* di Kabupaten Bintan untuk diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan baik itu yang bersumber dari APBN maupun APBD. Upaya ini sangat prioritas untuk dilakukan, terutama dalam membiayai kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan yang ditujukan sebagai program lanjutan *landreform* di wilayah lain khususnya daerah pertanian di Kabupaten Bintan.

**Ketiga**, menetapkan pengaturan bahwa diantara semua pihak sebagaimana disebutkan di atas, harus menetapkan jadwal/*schedule* tetap secara rutin untuk melakukan rapat dan pertemuan serta koordinasi yang sifatnya teknis untuk melaksanakan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Merujuk terhadap uraian yang telah dibentangkan dalam Bab tiga ini, maka diperoleh suatu konklusi, bahwa dalam hal pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang disebut dengan istilah *landreform*, yang telah dilaksanakan di Kabupaten Bintan, bahwa

penggunaan *Grand theory* (John Austin), *Middle theory* (Mochtar Kusumaatmadja) dan *Applied theory* (Jeremy Bentham) dipandang sudah tepat dan benar, karena hasil akhir atas pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan tersebut bermuara kepada peningkatan kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh peserta *landreform*, hal ini sudah sejalan dan sesuai dengan *Grand theory* yang dikemukakan melalui teori Jeremy Bentham.

## **E. KONSTRUKSI FAKTOR PENGHAMBAT PELAKSANAAN PENATAAN RUANG**

### **1. Faktor Penghambat Pelaksanaan Penataan Ruang di Kabupaten Bintan**

Dari hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, terutama dalam hubungannya mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, memang ditemukan beberapa faktor kendala yang mempunyai potensi untuk menghambat pelaksanaan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, dalam bab ini secara khusus akan diuraikan mengenai beberapa faktor kendala sebagaimana dimaksud, yang penjelasannya akan diuraikan dari berbagai perspektif dan aspek yang memengaruhinya. Secara garis besar bahwa yang merupakan faktor kendala tersebut, dibagi dalam dua ranah aspek, yaitu dari aspek hukum dan aspek non hukum. Untuk aspek hukum adalah faktor penghambat yang bersumber dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penataan ruang yang belum lengkap, sedangkan dari aspek non hukum adalah semua faktor yang memengaruhi tersumbatnya pelaksanaan penataan ruang dimaksud sebagai contoh akibat arogansi pejabat di daerah atas penerapan kebijakan otonomi daerah.

### **2. Kebijakan Otonomi Daerah Arogan dan Sentralistik**

Secara normatif, bahwa penerapan Otonomi Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku secara menyeluruh di Indonesia pada Tahun 1999 yang lalu, maksud dan tujuannya adalah sangat baik yaitu dalam rangka memberikan

percepatan tentang pelayanan publik pada seluruh masyarakat di Indonesia. Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut sesungguhnya adalah merupakan salah satu hasil dari reformasi 1998, yang pada saat itu seluruh masyarakat di Indonesia menuntut untuk segera diberlakukannya Otonomi Daerah di Indonesia.

Dalam pada itu, kondisi dan perkembangan terakhir dalam perspektif pengaturan hukum tentang pelaksanaan Otonomi Daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini adalah sebagai pengganti dari Undang-Undang yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada sisi lain, walaupun penerapan kebijakan Otonomi Daerah ini pada intinya mempunyai maksud dan tujuan yang baik, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, namun pada kenyataannya maksud dan tujuan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah dimaksud sampai saat ini secara konkret belum dirasakan oleh masyarakat lapisan bawah. Hal ini juga terjadi terkait dengan penataan ruang di Kabupaten Bintan, bahwa kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di Kabupaten Bintan belum dapat sepenuhnya untuk melaksanakan penataan ruang dimaksud secara cepat.

Dalam pada itu bahwa pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan mengalami hambatan karena penerapan kebijakan, bahwa Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*, dimana dalam melaksanakan seluruh kebijakan penataan ruang termasuk penataan ruang di Kabupaten Bintan, harus terlebih dahulu mendapat izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Sejalan dengan hal di atas, berikut ini akan diuraikan beberapa hal normatif terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud, dan sekaligus secara khusus akan dianalisis kembali akibat kebijakan Otonomi Daerah sebagai penghambat penataan ruang di Kabupaten Bintan.

### **3. Pengertian Mendasar Kebijakan Otonomi Daerah**

Dalam pendekatan normatif bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk selanjutnya yang dimaksud dengan daerah otonom yang disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan maksud diterapkannya Otonomi Daerah adalah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan ke-khususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan konstruksi rumusan pengertian dan maksud otonomi daerah sebagaimana dimaksud, memang secara teo-retis pengertiannya sangat baik bagi masyarakat terutama dalam mewujudkan percepatan pelayanan publik termasuk pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Berdasarkan terminologi otonomi daerah dimaksud sesungguhnya Bupati/Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota yang paling tertinggi di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang penuh untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, kewenangan ini tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh Bupati Kabupaten Bintan terutama dalam hal melaksanakan penataan ruang, karena sebagian besar bidang tanah di Kabupaten Bintan pemegang Hak Pengelolaannya terdaftar atas nama BP Batam.

## 4. Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah

### a. *Prinsip Otonomi Daerah*

Berdasarkan pengertian Otonomi Daerah sebagaimana disebutkan di atas, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa prinsip atas pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud. Ada beberapa prinsip Otonomi Daerah yaitu:

**Pertama**, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

**Kedua**, adalah prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

**Ketiga**, pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas sebagaimana dimaksud diletakkan pada daerah Kabupaten/Kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

### b. *Hakikat Otonomi Daerah*

Atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat.

Relevan dengan hal tersebut bahwa hakikat Otonomi Daerah dimaksud, terutama yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaran pemerintahan dan layanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besarnya belanja yang harus dikeluarkan harus dilaksanakan secara efektif dan efisien.

### c. *Tujuan Otonomi Daerah*

Secara normatif bahwa tujuan Otonomi Daerah adalah memiliki makna yang sangat baik, berguna bagi seluruh masyarakat di Indonesia.

Tentang hal ini, paling tidak ada tiga misi utama dan sekaligus merupakan tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah yaitu:

**Pertama**, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

**Kedua**, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

**Ketiga**, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Pada sisi lain, bahwa tujuan Otonomi Daerah tersebut sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa ditegaskan tujuan Otonomi Daerah yaitu diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat menggalakan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan ber-tanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

#### ***d. Otonomi Daerah Sebagai Penghambat Penataan Ruang di Kabupaten Bintan***

Menyimak atau memerhatikan atas hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, sesungguhnya penerapan kebijakan Otonomi daerah tersebut mengandung maksud dan tujuan yang sangat baik untuk kepentingan masyarakat (publik). Dalam Undang-Undang dimaksud sudah ditegaskan secara lugas dan nyata bahwa hasil yang diharapkan atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut, harus mampu mewujudkan percepatan pelayanan publik secara menyeluruh mulai lapisan masyarakat yang paling bawah dan sekaligus untuk mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berhubungan dengan substansi penulisan dalam buku ini yaitu tentang pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif pendaftaran tanah, bahwa dari hasil penulisan atas

penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut khusus mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, hal dimaksud merupakan salah satu faktor penghambat untuk terwujudnya percepatan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dan untuk selanjutnya, berikut ini dijelaskan beberapa hal penting yang merupakan faktor penghambat ter-kait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah:

### *1) Kewenangan Salah Tafsir*

Pelaksanaan kewenangan yang salah tafsir tersebut adalah dimaksudkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Kepala Daerah yaitu kepada Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Bupati untuk daerah Kota, dalam pelaksanaannya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang tersebut belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu masih adanya sikap arogansi yang berlebihan dari Kepala Daerah dalam hal melaksanakan kewenangan dimaksud, hal mana sering sekali Kepala Daerah tidak melakukan koordinasi yang maksimal kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, dengan alasan bahwa Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih langsung oleh rakyat, oleh karena itu, hanya bertanggung jawab kepada rakyat dan langsung kepada Pemerintah Pusat. Khusus pada pemerintahan Kabupaten Bintan, bahwa berdasarkan kewenangan melalui kebijakan Otonomi Daerah, memang sesungguhnya Bupati Kabupaten Bintan sebagai Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan semua administrasi pemerintahan dan layanan publik kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Bintan mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Dalam pada itu, kewenangan Bupati Kabupaten Bintan yang sangat penuh dan nyata tersebut sebagaimana ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai hak, wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat

sesuai dengan peraturan perundang-undangan, pada kenyataannya di lapangan kewenangan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati Kabupaten Bintan, tidak menjalankan kewenangan tersebut sebagaimana mestinya terutama dalam hal untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, semestinya kewenangan yang dimiliki oleh Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten Bintan tersebut, tidak boleh menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Kewenangan tersebut seharusnya dilaksanakan secara cepat, lugas dan nyata, bahwa Bupati Kabupaten Bintan harus bergerak cepat untuk melakukan koordinasi tingkat lokal dengan pejabat terkait yaitu dengan BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Dan pada waktu yang bersamaan Bupati Kabupaten Bintan juga harus melakukan koordinasi dengan instansi dan pihak lain yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang mempunyai kewenangan secara hukum, baik secara administrasi yuridis maupun teknis dalam hal melaksanakan penataan ruang secara faktual di lapangan untuk daerah Kabupaten Bintan.

Secara konkret dari hasil koordinasi pihak pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Batam dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, adalah merumuskan tentang hal-hal penting yaitu: pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang jelas terkait dengan pemanfaatan dan peruntukan hak atas tanah di Kabupaten Bintan; penetapan sistem dan prosedur yang jelas tentang tata cara mengenai pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, dan hal-hal lain yang dianggap perlu terkait dengan pembiayaan untuk pelaksanaan penataan ruang tersebut. Hal ini penting dilakukan karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Kabupaten Bintan sebagai salah satu daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*), bahwa untuk hak atas tanah di Kabupaten Bintan pemegang Hak Pengelolaannya adalah dipegang dan terdaftar atas nama BP Batam.

## 2) Koordinasi Terintegrasi Lemah

Berdasarkan pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang ditetapkan antara pemerintah Kabupaten Bintan dengan BP Batam tersebut, untuk selanjutnya harus diko-ordinasikan dalam bentuk rapat-rapat kerja teknis dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, terutama untuk percepatan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam perspektif pendaftaran tanah.

Sejalan dengan hal ini, perlu ditegaskan bahwa semua pihak yang terkait dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan yaitu: pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan tidak boleh menafsirkan segala kewenangan yang diberikan undang-undang secara berlebihan dan/atau dilaksanakan dengan arogansi masing-masing pihak secara individual, jika hal ini terjadi akan menciptakan suasana koordinasi yang tersumbat diantara lembaga yang terkait dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dari hasil penulisan di lapangan, terjadi ketersumbatan koordinasi dari semua pihak/komponen penting dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, yang disebabkan bahwa masing-masing pihak lembaga terkait tersebut, memberikan penafsiran yang keliru dan berlebihan atas kewenangan yang dimiliki oleh pihak-pihak tersebut.

Pada sisi lain, koordinasi tingkat lokal secara teknis diantara para pihak tersebut untuk melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan berjalan tersendat bahkan tersumbat, sehingga harapan masyarakat untuk terjadinya peningkatan layanan publik di bidang penataan ruang di Kabupaten Bintan tidak terjadi peningkatan dan sekaligus upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud secara maksimal.

Berdasarkan kepada uraian di atas dan sekaligus dengan menggunakan *Grand theory* John Austin yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan buku ini, ternyata berdasarkan

*Grand theory* dimaksud bahwa atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah sebagai dasar hukum positif dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pemberian layanan publik terhadap seluruh kepentingan masyarakat khususnya di Kabupaten Bintan belum dilaksanakan sesuai dengan perintah Undang-Undang dimaksud. Sedangkan berpedoman kepada teori John Austin sebagaimana dimaksud, bahwa John Austin menegaskan segala bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah merupakan perintah, semestinya dengan menggunakan teori ini pemerintah Kabupaten Bintan tidak akan menemui kendala dan/atau hambatan serta halangan dalam konteks melaksanakan koordinasi diantara pihak yang terkait untuk melaksanakan pe-nataan ruang di Kabupaten Bintan. Dalam pada itu, menurut teori Hart dimaksud secara teori hukum positif kepada pemerintah Kabupaten Bintan, diberikan kewenangan yang mutlak untuk melaksanakan peraturan hukum mengenai penataan ruang, karena Bupati sebagai Kepala Daerah adalah sebagai personifikasi kekuasaan tertinggi yang telah diberikan rakyatnya pada saat dilaksanakan pemilihan kepala daerah dalam hal ini yaitu kepada Bupati Kabupaten Bintan, untuk melaksanakan segala perintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang demi melayani segala kepentingan rakyat di Kabupaten Bintan.

#### **F. AKIBAT PENERAPAN KEBIJAKAN *FREE TRADE ZONE (FTZ)***

Pada sisi lain, yang merupakan faktor penghambat dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, salah satu bentuk hambatan yang dihadapi adalah akibat penerapan kebijakan *FTZ*. Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*. Berikut ini sebelum secara fokus diberikan pen-jelasan terkait dengan beberapa faktor hambatan dimaksud, akan diuraikan pengertian *FTZ* dan mengenai Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*.

## 1. Pengertian FTZ (*Free Trade Zone*)

Sejalan dengan hal tersebut di atas, perlu diutarakan tentang pengertian FTZ. Dalam hal ini untuk selanjutnya dapat dijelaskan, bahwa yang dimaksudkan dengan pengertian FTZ ini khususnya pada Bab sebelumnya dalam buku ini telah dijelaskan beberapa bagian yang penting dan sekaligus penjelasan mengenai sejarah penerapan FTZ di Indonesia. Untuk lebih mengetahui secara normatif mengenai pengertian FTZ itu, berikut ini akan dijelaskan yaitu sebagai berikut: bahwa istilah dan/atau pengertian *Free Trade Zone* adalah sebagai salah satu bentuk dari zona ekonomik (*Economic Zone*) yang pada umumnya memiliki pengertian yang cukup beragam. Hal ini diduga sebagai akibat adanya perbedaan dalam sudut pandang atau bobot tinjauan para ahli itu sendiri tentang konsep *Free Trade Zone* tersebut. Sedangkan zona ekonomi (*Economic Zone*) menurut Capela dan Hatman (1996: 154) adalah:

*"The economic zone is designated regions in a country that operate under rules that provide special investment incentive, including Duty Free treatment for import and for manufacturing plants that reexport their product" <sup>1</sup>).*

Kalimat dimaksud dapat diartikan Zona ekonomi di rancang sebagai suatu daerah khusus di bawah pengendalian suatu Negara/Pemerintahan yang dioperasikan di bawah peraturan tertentu dan memberikan berbagai rangsangan investasi, termasuk pembebasan biaya pajak import seperti produk mesin-mesin dan bahan-bahan lainnya untuk dieksport kembali dari semua produk dimaksud.

Relevan dengan pengertian FTZ dimaksud sesungguhnya mengandung maksud yang baik untuk kepentingan masyarakat terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah kawasan FTZ dimaksud.

---

<sup>1</sup>) Capela and Hatman dalam Edy Burmansyah. *Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Dalam Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil*, Seri Kertas Kerja Institute For Global Justice (IGJ) 2009, Jakarta, 1996, hlm. 154.

Hal ini juga dihubungkan dengan pelaksanaan penataan ruang seharusnya pada suatu daerah yang ditetapkan sebagai kawasan *FTZ* hal-hal yang menyangkut dengan implementasi penataan ruang tersebut harus semakin cepat, karena mata rantai guna melakukan koordinasi teknis diantara pihak yang terkait tidak berbelit-belit, dan dapat terlaksana dengan cepat.

## **2. Kabupaten Bintan Sebagai Salah Satu Daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*)**

Pada bagian ini, secara fokus akan dijelaskan mengapa Kabupaten Bintan dipilih untuk ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*)? Pertimbangan serta alasan yang paling dominan bahwa Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah mempertimbangkan kondisi geografis Kabupaten Bintan yang sangat strategis. Maksudnya, adalah posisi Pulau Kabupaten Bintan letak wilayahnya memang sangat strategis karena sangat berdekatan dengan Negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura, yang dengan posisi ini membuat Kabupaten Bintan menjadi tempat yang lebih efisien untuk penanaman investasi, sekaligus seba-gai daerah yang memiliki potensi strategis di bidang pariwisata.

Sehubungan dengan permasalahan yang dihadapi Kabupaten Bintan saat ini, adalah tantangan utama yaitu bagaimana melakukan harmonisasi tentang pembagian kewenangan pada dua titik administratur pemerintahan yaitu antara Pemerintahan Kabupaten Bintan di satu sisi dengan BP Batam di sisi lain. Permasalahan ini sangat berdampak langsung dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif *FTZ*. Selama ini belum terlaksananya dengan harmonis tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi terutama yang terkait dengan pengaturan pemanfaatan dan peruntukan atas hak tanah dengan status hak pengelolaan di Kabupaten Bintan yang terdaftar atas nama BP Batam.

Berdasarkan keadaan yang demikian strategisnya penetapan Kabupaten Bintan sebagai daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*), seharusnya semua pihak dalam hal ini pemerintah Kabupaten

Bintan, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan segera bertindak untuk melakukan harmonisasi pembagian kewenangan dari semua rangkaian proses yang harus dijalankan dalam konteks pelaksanaan dan implementasi penataan ruang di Kabupaten Bintan.

### 3. Kabupaten Bintan Sebagai Daerah *FTZ*

Dalam pendekatan normatif dan konseptual bahwa penerapan kebijakan *FTZ* di Kabupaten Bintan wajib memberikan kontribusi kepada percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejak Kabupaten Bintan ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* menunjukkan belum terjadi percepatan untuk menuju kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal mana terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan sampai dengan saat ini implementasinya masih tersendat, masyarakat yang hendak mengajukan per-mohonan sebagai peserta penataan ruang pada kenyataannya masih mendapat beban tambahan, yaitu harus memperoleh rekomendasi dan izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan.

Atas keadaan demikian, BP Batam menafsirkan hal di-maksud benar adanya, karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan:

- (1) Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten Bintan yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan per-undang-undangan.

- (2) Hak-hak yang ada di atas Hak Pengelolaan atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir.
- (3) Untuk perpanjangan/pembaharuan hak setelah hak sebagaimana dimaksud ayat (2) berakhir, akan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kontruksi norma hukum sebagaimana ter-cantum Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana dimaksudkan di atas, sesungguhnya pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)* tidak mengalami hambatan. Dengan syarat semua pihak sekali lagi ditegaskan, harus melakukan koordinasi rapat kerja teknis dan harmonisasi tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi kerja yang sifatnya lebih operasional yaitu antara Pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai pelaksana teknis penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## **G. KEBIJAKAN PENATAAN RUANG PARADIGMA BARU**

Menyimak atas uraian pada bab sebelumnya dalam buku ini, sudah dijelaskan bahwa saat ini telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Undang-Undang ini memiliki paradigma yang lebih komprehensif dalam melakukan penataan ruang terhadap semua daerah Kabupaten Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kontruksi paradigma Undang-Undang Penataan Ruang sebagaimana dimaksud yaitu: untuk mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan, mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan mewujudkan pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka untuk lebih memahami tentang substansi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dimaksud, pada bagian di bawah ini sebelumnya dijelaskan beberapa substansi yang penting.

## 1. Terminologi Tata Ruang

Memerhatikan Pasal 1 angka 2 dalam Undang-undang tentang penataan ruang tersebut telah dijelaskan menegenai pengertian Tata Ruang. Yang dimaksudkan dengan Tata Ruang adalah: Wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksudkan dengan Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Berdasarkan konstruksi pengertian Tata Ruang tersebut, maka dalam konteks pelaksanaan penataan ruangdi Kabupaten Bintan khususnya dikaitkan dengan pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)* adalah memiliki keterkaitan dan keterpaduan yang sangat erat antara satu dan lainnya. Atau dengan perkataan lain, bahwa kegiatan penataan ruang dimaksud sesungguhnya adalah konkretisasi dari penataan ruang itu sendiri.

## 2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Dalam bagian ini dipandang perlu untuk menguraikan kembali menegenai asas dan tujuan penataan ruang, agar dalam hal melaksanakan analisis terkait dengan adanya salah satu hambatan dari sisi kebijakan penataan ruang ini terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dapat dijelas-kan secara runut.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, ada beberapa asas yang perlu diimplementasikan di lapangan dalam hubungannya dengan penataan ruang yaitu: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan

dan keberhasilgunaan; keterbukaan; keber-samaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; ke-pastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Dalam pada itu, mengenai tujuan penyelenggaraan pe-nataan tuang adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelan-jutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasi-onal dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan asas dan tujuan dilaksanakannya penataan ruang sebagaimana dimaksud, terutama jika dikaitkan dengan maksud dan tujuan dilaksanakannya penataan ruang khususnya di Kabupaten Bintan, maka diperoleh suatu konklusi diantara keduanya memiliki asas dan tujuan yang sama, yaitu dengan hakikat dan tujuan dalam upaya menciptakan suatu lingkungan yang asri, aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan sebagai tempat tinggal dan permukiman bagi masyarakat peserta pena-taan ruang di Kabupaten Bintan.

### **3. Perda Tata Ruang Kabupaten Bintan dalam Permasalahan**

Dari hasil penulisan di lapangan, bahwa saat ini keber-adaan Peraturan Daerah (Perda) mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan memang sedang dihimpit atas munculnya beberapa permasalahan. Salah satu permasalahan yang sangat mengganjal yaitu adanya gugatan dari berbagai pihak terutama dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada di Kabupaten Bintan pada intinya tidak setuju dan melakukan gugatan dari beberapa substansi yang telah ditetapkan dalam Perda mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan sejak ditetapkannya pada tahun 2011 yang lalu.

Dengan adanya gugatan sebagaimana dimaksud sudah tentu pelaksanaan kebijakan publik mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan mengalami ketersumbatan. Lebih jauh dari itu gugatan yang dimaksudkan sudah meluas sampai adanya tekanan pada tindakan somasi dan eksaminasi. Hal ini tentunya sekali lagi akan menguras energi dari para pejabat di jajaran pemerintahan Kabupaten Bintan untuk melayani dan menghadapi gugatan dimaksud, dan tentu hal ini akan membuang waktu dan sekaligus memberikan implikasi tersendatnya pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Dari keadaan sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, hal ini menunjukkan bahwa dalam melaksanakan proses pembentukan Perda mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan dimaksud patut diduga proses pembentukannya belum dilaksanakan sebagaimana mestinya yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan penataan ruang di Indonesia.

Sejalan dengan hal ini seharusnya para pembentuk Perda tersebut harus merujuk kepada teori Mochtar Kusumaatmadja yang digunakan sebagai teori aplikasi pada buku ini, yang mana menurut Mochtar Kusumaatmadja dimaksud menegaskan: bahwa maksud dan tujuan dibentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan sejatinya adalah sebagai alat (*tools*) dan/atau sebagai sarana pembaharuan pembangunan masyarakat. Dalam konteks ini erat kaitannya pada saat Perda dimaksud diproses, seharusnya pihak pembentuk Perda ber-tindak proaktif dan responsif untuk meminta dan merekam kemauan dan aspirasi masyarakat dalam konteks merumuskan substansi Perda mengenai penataan ruang di Kabupaten Bintan, agar dalam pelaksanaannya sejalan dengan teori Mochtar Kusumaatmadja dimaksud yaitu Perda tersebut adalah sebagai *tools* tidak akan mendapat perlawanan dan/atau gugatan dari masyarakat khususnya yang tinggal dan menetap di Kabupaten Bintan.

## **H. KEBIJAKAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Berdasarkan tuntutan Otonomi Daerah, yaitu dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan publik melalui berbagai kegiatan pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya kepada seluruh rakyat di Republik Indonesia, yang untuk melaksanakan pembangunan tersebut sangat diperlukan ketersediaan sumber dana yang besar, maka pada tahun 2009 diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Secara praktis operasional atas diberlakukannya Undang-Undang sebagaimana dimaksud, sesungguhnya memberikan implikasi atau dampak kepada perlambatan penataan ruang di seluruh wilayah Republik Indonesia tidak terkecuali untuk Kabupaten Bintan, karena sejak diberlakukannya Undang-Undang ini akan terjadi peningkatan penetapan NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) hak atas tanah, dan hal ini akan memengaruhi besarnya biaya BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat dalam konteks pendaftaran tanah. Pada bagian dibawah ini untuk selanjutnya akan dijelaskan beberapa substansi penting Undang-Undang dimaksud.

### **1. Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Mengenai pengertian pajak daerah dapat diperhatikan dalam Pasal 1 angka 10 dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menyebutkan bahwa pengertian Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaka- sa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sejalan dengan itu, bahwa pajak daerah tersebut adalah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Untuk selanjutnya melalui pajak daerah tersebut diharapkan akan terjadi peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, untuk itu daerah perlu melakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta sekaligus pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dari sisi penggunaannya bahwa pajak daerah dimaksud wajib dilaksana-kan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan potensi daerah.

Sehubungan dengan pengertian retribusi daerah adalah suatu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan pengertian pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud jika dianalisis untuk kepentingan pembangunan bagi seluruh rakyat di Indonesia, hal itu memang sudah merupakan suatu keharusan. Namun kondisi yang terjadi di lapangan atas diberlakukannya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah khusus terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif FTZ memberikan pengaruh yang signifikan yang bermuara kepada melambatnya pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, karena terjadinya peningkatan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) atas hak tanah yang akan dimohonkan pendaftarannya, dan seiring dengan hal ini juga akan terjadi peningkatan penambahan biaya yang berkaitan dengan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat sebagai pemohon/peserta penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## 2. Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dalam konten ini diuraikan beberapa asas terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah yaitu:

**Pertama**, Asas *Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan) dalam hal ini pengutang pajak yang dilakukan oleh Negara harus sesuai dengan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

**Kedua**, Asas *Certainty* (asas kepastian hukum), dalam hal ini dimaksudkan bahwa semua pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenakan sanksi hukum.

**Ketiga**, Asas *Convinience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan), dalam hal ini dimaksudkan pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah.

**Keempat**, Asas *Efficiency* (asas efisien atau asas ekonomis), dalam hal ini dimaksudkan biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

Berkaitan dengan tujuan pajak daerah pada intinya harus diselaraskan dengan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat pembukaannya yaitu: untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

## 3. Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Distribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana beberapa substansi penting telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa sesungguhnya diterbitkannya Undang-Undang ini adalah

merupakan langkah maju dan yang positif bagi kepentingan bangsa dan negara, khususnya dalam mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Sejalan dengan hal dimaksud, bahwa pertimbangan untuk dibentuknya Undang-Undang tentang pajak daerah dan reti-busi daerah sebagaimana dimaksud, adalah untuk memenuhi tuntutan dan perkembangan di lapangan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah. Sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, bahwa kepala daerah pada daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangga nya sendiri dalam memberikan pelayanan demi kepentingan masyarakat di daerahnya, yang pelaksanaannya tentu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk selanjutnya, bahwa kewenangan yang demikian besar dimiliki oleh Kepala Daerah untuk daerah Kabupaten/ Kota, tentu dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan sekaligus melaksanakan berbagai program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu diperlukan pembiayaan dan sumber dana yang besar. Oleh karena itu, melalui kebijakan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, kepada kepala daerah untuk daerah Kabu-paten/Kota diberikan kewenangan untuk memprakarsai men-cari sumber-sumber lain untuk peningkatan pendapatan dan keuangan daerah.

Mulai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, bahwa telah terjadi pembebanan kepada masyarakat khususnya terkait dengan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan khususnya terhadap pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan dari hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang ini bahwa pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan tidak seperti saat ini yang biayanya telah terjadi peningkatan.

Munculnya beban Pajak Bumi dan Bangunan atas tanah yang dimiliki masyarakat yang saat ini memberatkan bagi masyarakat menengah ke bawah yaitu dengan dinaikkannya oleh pemerintah

Kabupaten/Kota setempat khususnya di Ka-bupaten Bintan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dari bidang tanah dimaksud. Dengan terjadinya kenaikan NJOP terhadap satuan bidang tanah yang dimiliki masyarakat hal ini mengakibatkan sekaligus terjadinya peningkatan nilai BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dari hak atas tanah dimaksud, yang besaran pajak BPHTB dimaksud adalah sebesar: 5% x nilai NJOP atas satuan bidang tanah yang akan dilakukan pendaftaran hak nya. Hal ini tentunya akan mem-beratkan bagi masyarakat yang akan mengajukan permohonan hak atas tanahnya untuk dilakukan pendaftaran tanah, dan hal ini sekaligus merupakan faktor penghambat dalam hal pe-laksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Hal dimaksud khususnya di Kabupaten Bintan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, pada saat ini dijajaran pemerintah Kabupaten Bintan sedang menjalani masa transisi untuk melakukan berbagai langkah implementasi atas Undang-Undang dimaksud. Dahulu seluruh rangkaian pekerjaan untuk pungutan Pajak Bumi dan Bangunan mulai dari memproses SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Ter-hutang Bumi dan Bangunan), penetapan besarnya Pajak PBB dan pelaksanaan pemungutan pajaknya satu pintu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan yaitu dilaksanakan oleh Kantor Pajak Pratama dimasing-masing daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa saat ini seluruh proses pekerjaan untuk pajak daerah dan retribusi daerah tersebut sepenuhnya dilaksanakan satu pintu secara online, yang lazimnya disebut dalam bahasa internet yaitu dalam jaringan (daring), yang terintegrasi dalam sistem melalui Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Indonesia. Dengan terjadinya perubahan tata laksana dan sistem manajemen pemungutan pajak di daerah tersebut secara sporadis dialihkan ke

Dinas Pendapatan Daerah, maka keadaan yang berlangsung saat ini di Kabupaten Bintan pihak Dispenda masih terus melakukan langkah-langkah pembenahan. Atas keadaan ini yaitu masih berlangsungnya masa transisi tentang pengurusan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Bintan, hal ini secara faktual menjadi salah satu faktor penghambat dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

## **I. SUPPORT ANGGARAN KECIL DI BIDANG PENATAAN RUANG**

Dalam bagian ini, lebih lanjut akan diuraikan aspek lain yaitu dari sisi minimnya dukungan anggaran dari pemerintah yang menjadi salah satu faktor penyebab yang dapat menghambat pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Secara normatif bahwa pelaksanaan penataan ruang tersebut adalah merupakan kebijakan di bidang pertanahan. Oleh karena sifatnya merupakan kebijakan, memang dalam konteks politik anggaran alokasi biaya/anggaran untuk kegiatan penataan ruang ini sangat wajar tidak mendapatkan alokasi anggaran yang cukup. Artinya, karena penataan ruang itu hanya merupakan kebijakan, penganggarannya sangat bergantung kepada kemauan politik dari para elit pemerintahan yang berkuasa pada saat itu. Demikian juga halnya keadaan ini terjadi pada tingkat daerah Kabupaten/Kota, bahwa penganggaran untuk membiayai kegiatan penataan ruang itu sangat bergantung kepada kemauan politik dari para Bupati/Bupati yang memimpin di daerah itu.

Keadaan ini sangat tidak berkeadilan bagi rakyat tidak mampu calon peserta penataan ruang, karena memang dalam pelaksanaan penataan ruang pada umumnya pesertanya adalah warga masyarakat ekonominya yang tidak mampu, karena pada kenyataannya di lapangan calon lokasi yang akan di penataan ruangnya pada umumnya pada suatu daerah kumuh, permukimannya yang tidak teratur, dan dilokasi tanah seperti ini sudah dapat dipastikan warga masyarakat yang bertempat tinggal dan bermukim di lokasi ini adalah warga masyarakat yang kemampuan ekonominya lemah.

Dan dalam pada itu pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa hal yang relevan dengan substansi yang akan dibahas pada bagian ini, tentu yang berhubungan dengan minimnya dukungan anggaran terkait dengan pelaksanaan penataan ruang.

### 1. Terminologi Politik Anggaran

Karena sebagian besar calon peserta penataan ruang tersebut adalah warga masyarakat yang tidak mampu, sebaiknya dalam meningkatkan percepatan penataan ruang di Indonesia khususnya di Kabupaten Bintan sistem penataan ruang yang akan dilakukan pada masa yang akan datang seharusnya didukung dari keuangan negara. Oleh karena itu, dalam bagian ini akan dijelaskan bagian terpenting dari keuangan negara yaitu yang berkaitan dengan pengertian politik anggaran.

Pengertian/terminologi politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang meliputi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk meningkatkan pelayanan publik.

Dalam ranah praktis operasional bahwa dalam pendekatan paradigmatis konstitusional bahwa dasar hukum atau rujukan dari politik anggaran negara adalah bersumber dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan:

#### **Pasal 23:**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan

Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Merujuk atas defenisi penataan ruang sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya pada buku ini, maka seharusnya pemerintah dalam konteks melaksanakan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan dan berdasarkan rasa keadilan yang diharapkan bagi masyarakat maka sepatutnya dalam hal melaksanakan penataan ruang tersebut dibiayai dari keuangan Negara, yang sejatinya uang tersebut adalah uang rakyat seluruh masyarakat Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka kepada Pemerintah Kabupaten Bintan bersama-sama dengan pihak BP Batam demikian juga Kantor Pertanahanan Kabupaten Bintan segera berupaya mengusulkan program penataan ruang secara sistematis, untuk dibiayai oleh Negara baik itu melalui APBN maupun APBD Kabupaten Bintan. Penataan ruang harus dilakukan secara berkelanjutan terhadap seluruh bidang tanah terutama pada daerah tempat tinggal permukiman penduduk yang keadaannya kumuh dan belum tertata rapih dan lazimnya permukiman seperti adalah berada di pinggiran kota, daerah pesisir dan daerah nelayan Kabupaten Bintan. Untuk selanjutnya agar anggaran yang terbatas tersebut efektif dalam penggunaannya, maka secara konkret anggaran APBN dan APBD terkait dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut, wajib diperuntukan bagi warga masyarakat yang tidak mampu, taraf perekonomian yang lemah dan masyarakat miskin. Dan pelaksanaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan harus dimulai dari pinggiran kota, dari titik desa/kelurahan, daerah pesisir dan nelayan yang lokasi permukimannya masih kumuh yang titik lokasinya dekat dengan pusat-pusat perkotaan dan pemerintahan.

## 2. Maksud dan Tujuan Politik Anggaran

Secara filosofis maupun dalam pendekatan konstitusional bahwa maksud dan tujuan politik anggaran tersebut, pada intinya membelanjakan uang rakyat secara tepat sasaran, terarah, berkeadilan dan memenuhi rasa manusia dan kemanusiaan demi mewujudkan suatu tatanan kehidupan masyarakat untuk menuju kehidupan yang berkesehjahteraan dan berkemakmuran.

Dalam pada itu, bahwa tujuan kebijakan dan politik anggaran adalah untuk menemukan arah, tujuan dan prioritas sasaran pembangunan nasional serta dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pelaksanaannya harus sesuai dengan seluruh program yang telah disusun dalam Propernas (Program Pembangunan Nasional), yang sasaran akhirnya untuk mewujudkan negara yang berkesehjahteraan, berkemakmuran dengan ditandai terwujudnya kehidupan masyarakat yang ekonominya semakin meningkat, hidup sejahtera dan bahagia.

Tentang tujuan politik anggaran ini, sesungguhnya secara fundamental, dan paradigmatis konstitusional telah ditegaskan secara nyata dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang tujuan akhirnya bahwa pembelanjaan APBN dan APBD yang sejatinya adalah uang seluruh rakyat Indonesia, wajib dibelanjakan oleh Pemerintah secara berkeadilan, berprikemanusiaan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, dalam hal ini, perlu ditegaskan kembali dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, semestinya Pemerintah dan Negara wajib membayai seluruh rangkaian kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, yang seluruh pembbiayaannya ditanggung sepenuhnya oleh negara dan pelaksanaannya hanya diperuntukkan bagi warga masyarakat Kabupaten Bintan yang taraf kehidupan dan kemampuan ekonominya masih lemah.

### 3. APBN dan APBD Minim

Menurut catatan dan hasil penulisan di lapangan, yang berhubungan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, keterangan yang diperoleh dari pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, bahwa benar dukungan anggaran pelaksanaan penataan ruang itu, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD sangat terbatas. Dan dalam pada itu, secara bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga mengalami keterbatasan dana dalam hal membiayai peningkatan kualitas sumber daya manusia terutama para juru ukur yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan juga mengalami kesulitan karena minimnya anggaran dalam hal pengadaan alat-alat ukur yang berkualitas teknologi tinggi, yang sangat penting penggunaannya dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Dalam era perkembangan teknologi saat ini, kebutuhan alat ukur yang dibutuhkan untuk pendaftaran tanah, memang merupakan suatu keniscayaan. Alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi ini akan menghasilkan kualitas hasil ukur dari pemetaan yang dilakukan dalam konteks melaksanakan penataan ruang tersebut akan diperoleh hasil yang maksimal, proses pekerjaannya lebih cepat dan ukuran yang dihasilkan tepat, akurat, valid dan dapat dipertanggung jawabkan keabsahannya.

Pada saat ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dengan segala keterbatasan anggaran yang minim tersebut sudah tentu dalam hal melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, masih dilaksanakan dalam jumlah lokasi yang sangat terbatas, yang pelaksanaannya baru terjadi di titik lokasi/daerah perkotaan, sedangkan untuk daerah pinggiran dan desa penataan ruangnya belum dikelola secara terintegrasi dengan kebijakan penataan ruang secara komprehensif.

Persoalan lain yang menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, dan saat ini hal dimaksud sedang dihadapi oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan bahwa sampai dengan saat ini masih banyak satuan bidang tanah yang belum memiliki surat-surat mengenai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atas bidang tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Keadaan ini masih banyak terdapat terutama pada hamparan/satuan hak bidang tanah dipinggiran kota, daerah pesisir dan kampung nelayan sebagian besar hak atas tanah di daerah ini belum terdaftar dan memiliki SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan).

Berdasarkan keadaan dan kondisi sebagaimana dimaksud, sudah tentu menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan kegiatan penataan ruangdi Kabupaten Bintan. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan sebagai instansi vertikal dari Pemerintah Pusat dalam hal mendorong untuk penerbitan SPT-PBB dimaksud, terutama dalam era Otonomi Daerah, dan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak memiliki kewenangan. Pihak yang memiliki kewenangan dalam hal penerbitan SPT-PBB dimaksud berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut adalah pihak Pemerintah Kabupaten Bintan dalam hal ini sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kantor Pemerintah Kabupaten Bintan.

Mengenai beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, dari hasil penulisan dalam buku ini direkomendasikan agar secepatnya semua pihak yang terlibat dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut untuk segera melakukan rapat kerja yang mengkoordinasikan secara teknis yaitu antara Pemerintah Kabupaten Bintan dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dengan melibatkan secara aktif pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam. Dalam rapat kerja koordinasi teknis ini perlu dirumuskan secara konkret beberapa hal penting yaitu:

**Pertama**, melaksanakan tindakan dalam hal merumuskan tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing pihak dalam hal pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan. Perincian dari kegiatan ini adalah pihak Pemeritah Kabupaten Bintan harus membuat daftar rincian mengenai satuan bidang tanah Hak Pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kabupaten Bintan dan rincian daftar satuan bidang tanah hak-hak tanah milik masyarakat hak adat/hak ulayat yang belum terdaftar. Demikian pula dalam bagian ini pihak BP Batam harus membuat daftar rincian hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam. Berdasarkan rincian data ini akan menjadi pedoman bagi pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan dalam konteks melaksanakan penataan ruang di Kabupaten Bintan.

**Kedua**, menetapkan pengaturan yang jelas antara pihak-pihak yaitu pemerintah Kabupaten Bintan, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan masing-masing membuat program kerja terkait dengan penataan ruang di Kabupaten Bintan untuk diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat yang ber-wenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan baik itu yang bersumber dari APBN maupun APBD. Upaya ini sangat prioritas untuk dilakukan, terutama dalam membiayai kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan yang ditujukan bagi masyarakat Kabupaten Bintan yang taraf kehidupan ekonominya tidak mampu.

**Ketiga**, menetapkan pengaturan bahwa diantara semua pihak sebagaimana disebutkan di atas, harus menetapkan jadual/*schedule* tetap secara rutin untuk melakukan rapat dan pertemuan serta koordinasi yang sifatnya teknis untuk melaksanakan mapping dan menyusun program secara berkelanjutan untuk pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan terutama dalam perspektif *FTZ*.

Berdasarkan atas uraian sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, maka jika dianalisis berdasarkan penggunaan *grand theory* (John Austin), *middle theory* (Lawrence W. Friedmann) dan

*applied theory* (Mochtar Kusumaatmadja) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan buku ini, diharapkan atas terselenggaranya penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut, mampu mendorong untuk terwujudnya kebijakan yang transparan, efektif, dan partisipatif dalam konteks mewujudkan hasil penataan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dan sekaligus hal ini dimaksudkan dari hasil kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut mampu mendorong dan menjadi basis mitigasi bencana dalam upaya meningkatkan keselamatan dan ke-nyamanan kehidupan dan penghidupan warga masyarakat khususnya yang berada dan menetap di Kabupaten Bintan.



# V

## Penutup

---

---

**D**engan merujuk dan berdasarkan beberapa hal pokok yang telah dijelaskan oleh penulis dalam bab-bab sebelumnya pada buku ini dengan judul “**Konstruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan *Landreform* dan Penataan Ruang dalam Konteks Pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* di Kabupaten Bintan**” yang postulat analisisnya bersandarkan kepada beberapa konstruksi rumusan permasalahan funda-mental, dan sekaligus telah dilakukan analisis sedemikian rupa dengan menggunakan pisau analisis baik hal itu yang bersifat *grand theory*, *middle theory* dan *applied theory*, maka dalam bagian penutup bab V ini, untuk selanjutnya penulis berupaya menyajikan kesimpulan dan saran sebagaimana disebutkan pada bagian di bawah ini.

Berdasarkan hasil penulisan di lapangan, bahwa pengaturan hukum positif mengenai pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, pelaksanaanya adalah merujuk kepada peraturan dasar mengenai *landreform* yaitu Undang-Undang/ Prp. Nomor 56 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan beberapa peraturan teknis lainnya yang ber-sifat praktis operasional hanya saja dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah pengaturan hukum tentang *landreform* seba-gaimana dimaksud sudah banyak substansinya tidak sesuai lagi dengan keadaan secara empiris di lapangan dan pengaturan tentang *landreform* saat ini banyak diganjal/dipasung oleh Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

Pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan dilaksanakan di wilayah Kecamatan Bintan Timur, dengan pertimbangan secara geografis di wilayah ini ada terdapat wilayah pertanian palawija, karena pada dasarnya tanah yang akan diretribusi sebagai hasil dari *landreform* di fokuskan memang untuk masyarakat petani. Dari hasil pelaksanaan *landreform* ini, menunjukkan hasil yang baik yaitu kepada peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan petani palawija.

Beberapa faktor yang merupakan penghambat dalam pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan, pada prinsipnya dapat dikualifikasi dalam beberapa aspek yaitu: Aspek hukum; Aspek non hukum; Akibat Arah Kebijakan Penataan Ruang Paradigma Baru; Akibat Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan Dukungan Politik Anggaran Yang Lemah di Bidang *Landreform*.

Lebih lanjut, dalam bagian ini pula penulis menyajikan yang merupakan saran untuk menemukan solusi yang kons-truktif terhadap berbagai permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan *landreform* di Kabupaten Bintan dimaksud yaitu:

Disarankan kepada pemerintah dalam hal ini Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk segera melakukan inventarisasi segala bentuk peraturan perundang-undangan yang selama ini menghalangi bahkan mendiskreditkan dan/atau memandulkan pelaksanaan *landreform* di lapangan. Dan sejalan dengan ini atas tindakan dimaksud segera mengajukan rancangan Undang-Undang (RUU) untuk percepatan pelaksanaan *landreform* di Indonesia dan harus segera dimasukan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas.

Disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Bintan untuk waktu yang akan datang segera menjadwalkan pelaksanaan *landreform* itu untuk wilayah Kecamatan lainnya di Kabupaten Bintan. Pelaksanaan *landreform* ini harus diarahkan kepada daerah pinggiran yaitu dimulai dari desa dan kelurahan yang mempunyai

potensi dari sisi pengembangan usaha pertanian, karena memang secara normatif bahwa pelaksanaan *landreform* tersebut adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Dan dalam upaya memastikan pertumbuhan ekonomi masyarakat perdesaan, maka kepada pemerintah Kabupaten Bintan disarankan untuk melaksanakan program *landreform* ini secara sistematis, terencana, terprogram, terpadu dan berkelanjutan (*sustainable*).

Kepada semua pihak dan/atau lembaga yang terlibat dan pelaksanaan *landreform* di Kota Bintan, dalam hal ini khu-susnya kepada pemerintah Kabupaten Bintan, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan, disarankan secara proaktif untuk mengambil langkah-langkah tindakan yang konkret dan nyata secara operasional di lapangan, guna mengatasi segala bentuk hambatan/persoalan yang selama ini menjadi kendala dalam konteks pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Bintan.

Dalam pada itu, khusus mengenai pelaksanaan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan, lebih lanjut dalam penutup ini penulis juga menyajikan konten berkaitan dengan kesimpulan dan saran sebagaimana dirumuskan dalam bagian di bawah ini.

Pengaturan hukum mengenai pelaksanaan penataan ruang secara umum di Indonesia demikian juga untuk Kabupaten Bintan sumber/dasar hukumnya adalah sudah ditetapkan sedemikian rupa yaitu sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Sejalan dengan hal ini dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang penataan ruang Kabupaten Bintan seharusnya dalam melaksanakan proses pembentukannya wajib mengikuti atas paradigma baru mengenai penataan ruang yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dimaksud;

Pelaksanaan/implementasi kebijakan mengenai penataan ruang di Bintan belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena Peraturan Daerah (Perda) yang telah ditetapkan pada tahun 2011,

pada saat ini masih belum diterima oleh sebagian masyarakat di Kabupaten Bintan, yaitu dengan adanya gugatan dari berbagai LSM di Bintan, sehingga hal ini mengakibatkan tertundanya pelaksanaan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Bintan;

Beberapa faktor penghambat dalam kegiatan penataan ruang di Kabupaten Bintan, antara lain disebabkan: atas pene-rapan kebijakan Otonomi Daerah; atas penerapan kebijakan *FTZ (Free Trade Zone)* di Kabupaten Bintan, yang sebagian besar hak atas tanah di Kabupaten Bintan secara yuridis Hak Pengelolaannya dipegang dan terdaftar atas nama BP Batam; Perda tentang penataan ruang Bintan 2011 sebagaimana masya-rakat di Bintan masih belum setuju dan menerima keberadaan Perda dimaksud; akibat kebijakan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah; dan akibat dukungan anggaran di bidang penataan ruang yang sangat terbatas.

Sedangkan beberapa saran yang dapat disampaikan penulis berkenaan dengan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan tersebut, konstruksi sarannya sebagaimana disampaikan lebih lanjut oleh penulis tersebut di bawah ini:

Disarankan kepada seluruh jajaran pemerintahan Kabupaten Bintan segera untuk melakukan langkah-langkah kegiatan untuk menganalisis kembali terhadap Perda tentang penataan ruang Kabupaten Bintan 2011 guna dilakukan revisi dan perbaikan sebagaimana mestinya. Dan dalam proses pembentukan tukannya diwajibkan untuk mempedomani paradigma baru dan ketentuan lainnya mengenai penataan ruang sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

Dalam upaya untuk mempercepat pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, pada tahap awal ini disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Bintan untuk segera merespon tuntutan warga masyarakat terhadap penolakan atas Perda tentang penataan ruang Bintan tahun 2011. Upaya ini penting dilakukan agar pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan dapat terlaksana.

Namun, dalam merespon tuntutan dimaksud kepada warga masyarakat wajib pula diberikan bimbingan dan sosialisasi secara transparan mengenai maksud dan tujuan yang hakiki dalam konteks penataan ruang tersebut, yang semata-mata bertujuan adalah untuk kemaslahatan bersama dan sekaligus dalam upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat di Kabupaten Bintan;

Kepada semua pihak komponen pokok/komponen utama yang terlibat aktif dalam pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan, terutama: kepada pemerintah Kabupaten Bintan, BP (Badan Pengusahaan) Batam, dan Kantor Perta-nahan Kabupaten Bintan, disarankan secara proaktif dan segera untuk mengambil langkah-langkah tindakan yang konkret dan nyata secara operasional di lapangan, guna mengatasi segala bentuk hambatan/persoalan yang selama ini menjadi kendala dalam konteks pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Bintan.



## **Lampiran: 1**

### **UNDANG-UNDANG No. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK, AGRARIA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

- Menimbang :** a. bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, ter-masuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- b. bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pem-bangunan semesta;
- c. bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang di dasarkan atas hukum barat;
- d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum;

- Berpendapat :** a. bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang \_\_\_\_\_

berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;

- b. bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;
- d. bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, seba-gai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemak-muran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

- e. bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang yang akan merupakan dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional tersebut di atas;

**Memerhatikan :** Usul Dewan Pertimbangan Agung Semen-tara Republik Indonesia No. 1/Kpts/Sd/II/60 - Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah;

**Mengingat :** a. Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959;  
b. Pasal 33 Undang-Undang Dasar;  
c. Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 No.10) tentang Penetapan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, dan Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960;  
d. Pasal 5 jo. 20 Undang-Undang Dasar; Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

**Memutuskan :**

**Dengan mencabut :**

1. “Agrarische Wet” (Staatsblad 1870 No. 55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 “Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie” (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. ”Domeinverklaring” tersebut dalam Pasal 1 “Agrarisch Besluit” (Staatsblad 1870 No. 118);  
b. ”Algemene Domeinverklaring” tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A;  
c. ”Domeinverklaring untuk Sumatera” tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f;

- d. “Domeinverklaring untuk keresidenan Menado” ter-sebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- e. “Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo” tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1888 No. 58;
3. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
4. Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-undang ini;

**Menetapkan:**

**UNDANG-UNDANG TENTANG**  
**PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA**  
**PERTAMA**  
**Bab I**  
**DASAR-DASAR**  
**DAN KETENTUAN-KETENTUAN POKOK**  
**Pasal 1**

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- (4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.

- (5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- (6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini.

## **Pasal 2**

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang 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.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 3**

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang ber-dasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

**Pasal 4**

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

**Pasal 5**

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

**Pasal 6**

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

**Pasal 7**

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

**Pasal 8**

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.

**Pasal 9**

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.
- (2) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

**Pasal 10**

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

**Pasal 11**

- (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

- (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin pelindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

### **Pasal 12**

- (1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya.
- (2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha-usaha dalam lapangan agraria.

### **Pasal 13**

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga mening-gikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

### **Pasal 14**

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2)

Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. untuk keperluan negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/ Bupati/Kepala Daerah yang bersangkutan.

### **Pasal 15**

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomis lemah.

**Bab II**  
**HAK-HAK ATAS TANAH, AIR DAN RUANG**  
**ANGKASA SERTA PENDAFTARAN TANAH**

**Bagian I**

**Ketentuan-ketentuan umum**

**Pasal 16**

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:
  - a. hak milik,
  - b. hak guna-usaha,
  - c. hak guna-bangunan,
  - d. hak pakai,
  - e. hak sewa,
  - f. hak membuka tanah,
  - g. hak memungut hasil hutan,
  - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah:
  - a. hak guna-air,
  - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
  - c. hak guna ruang angkasa.

**Pasal 17**

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah

dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

### **Pasal 18**

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

## **Bagian II**

### **Pendaftaran Tanah**

#### **Pasal 19**

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
- a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggarannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

**Bagian III****Hak Milik****Pasal 20**

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 21**

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

**Pasal 22**

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena :
  - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
  - b. ketentuan undang-undang.

**Pasal 23**

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

**Pasal 24**

Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

**Pasal 25**

Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

**Pasal 26**

- (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

**Pasal 27**

Hak milikhapus bila:

- a. tanahnya jatuh kepada negara:
  1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
  2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  3. karena diterlantarkan;
  4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah.

**Bagian IV**  
**Hak guna-usaha**  
**Pasal 28**

- (1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2) Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 29**

- (1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

**Pasal 30**

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah :
  - a. warganegara Indonesia;
  - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 31**

Hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah.

**Pasal 32**

- (1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

**Pasal 33**

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

**Pasal 34**

Hak guna usaha hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;

- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2).

**Bagian V**  
**Hak guna bangunan**  
**Pasal 35**

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
- (3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 36**

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:
  - a. warganegara Indonesia;
  - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan

ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 37**

Hak guna bangunan terjadi:

- a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara: karena penetapan Pemerintah;
- b. mengenai tanah milik: karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

### **Pasal 38**

- (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termasud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

### **Pasal 39**

Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

### **Pasal 40**

Hak guna bangunan hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

**Bagian VI**  
**Hak pakai**  
**Pasal 41**

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
- (2) Hak pakai dapat diberikan:
  - a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
  - b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pembe-rian jasa berupa apapun.
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

**Pasal 42**

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

**Pasal 43**

- (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin penjabat yang berwenang.
- (2) Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

**Bagian VII**  
**Hak sewa untuk bangunan**

**Pasal 44**

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :
  - a. satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
  - b. sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- (3) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

**Pasal 45**

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a. warganegara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

**Bagian VIII**  
**Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan**

**Pasal 46**

- (1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

**Bagian IX**

**Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan**

**Pasal 47**

- (1) Hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.

- (2) Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian X**  
**Hak guna ruang angkasa**  
**Pasal 48**

- (1) Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.
- (2) Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian XI**  
**Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial**  
**Pasal 49**

- (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
- (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.
- (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian XII**  
**Ketentuan-ketentuan lain**  
**Pasal 50**

- (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.
- (2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan.

**Pasal 51**

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang.

**Bab III**  
**KETENTUAN PIDANA****Pasal 52**

- (1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
- (2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam Pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (3) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

**Bab IV**  
**KETENTUAN-KETENTUAN PERALIHAN****Pasal 53**

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusaha-kan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

**Pasal 54**

Berhubung dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 21 dan 26, maka jika seseorang yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat

Tiongkok telah menyatakan menolak kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok itu yang disahkan menurut peraturan perundangan yang bersangkutan, ia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia saja menurut Pasal 21 ayat (1).

### **Pasal 55**

- (1) Hak-hak asing yang menurut Ketentuan Konversi Pasal I, II, III, IV dan V dijadikan hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.
- (2) Hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

### **Pasal 56**

Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

### **Pasal 57**

Selama undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan Credietverband tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

### **Pasal 58**

Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang

ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran sesuai dengan itu.

**KEDUA**  
**KETENTUAN-KETENTUAN KONVERSI**  
**Pasal I**

- (1) Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21.
- (2) Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas.
- (3) Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warga-negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun.
- (4) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (1) pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpaecht, maka hak opstal dan hak erfpaecht itu sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1), yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau hak erfpaecht tersebut di atas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- (5) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (3) pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpaecht, maka hubungan antara

yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak erfacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.

- (6) Hak-hak hypothek, servituit, vruchtgebruik dan hak-hak lain yang membebani hak eigendom tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat (1) dan (3) pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.

### **Pasal II**

- (1) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, *landerijnbezit-recht, altijddurende erfacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apa-pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai tersebut dalam Pasal 21.
- (2) Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

### **Pasal III**

- (1) Hak erfacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

- (2) Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebuthapus, dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

#### **Pasal IV**

- (1) Pemegang concessie dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi hak guna usaha.
- (2) Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka concessie dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.
- (3) Jika pemegang concessie atau sewa mengajukan permintaan termasuk dalam ayat (1) pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka concessie atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

#### **Pasal V**

Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

#### **Pasal VI**

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak vrucht-gebruik,

gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam baantuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

### **Pasal VII**

- (1) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada Pasal 20 ayat (1).
- (2) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini.
- (3) Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak tetap, maka Menteri Agraria lah yang memutuskan.

### **Pasal VIII**

- (1) Terhadap hak guna bangunan tersebut pada Pasal I ayat (3) dan (4), Pasal II ayat (2) dan Pasal V berlaku ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).
- (2) Terhadap hak guna usaha tersebut pada Pasal II ayat (2), Pasal III ayat (1) dan (2) dan Pasal IV ayat (1) berlaku ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

### **Pasal IX**

Hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal di atas diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

**KETIGA**

Perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut Undang-undang ini akan diatur tersendiri.

**KEEMPAT**

- A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.
- B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

**KELIMA**

Undang-undang ini dapat disebut Undang-Undang Pokok Agraria dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di : Jakarta  
pada tanggal : 24 September 1960  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**  
**ttd.**  
**(SOEKARNO)**

Diundangkan  
pada tanggal 24 September 1960  
**SEKRETARIS NEGARA,**  
**ttd.**  
**(Tamzil)**

## **Lampiran: 1**

### **UNDANG-UNDANG No. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK, AGRARIA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

- Menimbang :** a. bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, ter-masuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- b. bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pem-bangunan semesta;
- c. bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang di dasarkan atas hukum barat;
- d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum;

- Berpendapat :** a. bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang \_\_\_\_\_

berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;

- b. bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;
- d. bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, seba-gai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemak-muran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

- e. bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang yang akan merupakan dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional tersebut di atas;

**Memerhatikan :** Usul Dewan Pertimbangan Agung Semen-tara Republik Indonesia No. 1/Kpts/Sd/II/60 - Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah;

**Mengingat :** a. Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959;  
b. Pasal 33 Undang-Undang Dasar;  
c. Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 No.10) tentang Penetapan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, dan Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960;  
d. Pasal 5 jo. 20 Undang-Undang Dasar; Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

**Memutuskan :**

**Dengan mencabut :**

1. “Agrarische Wet” (Staatsblad 1870 No. 55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 “Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie” (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. ”Domeinverklaring” tersebut dalam Pasal 1 “Agrarisch Besluit” (Staatsblad 1870 No. 118);  
b. ”Algemene Domeinverklaring” tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A;  
c. ”Domeinverklaring untuk Sumatera” tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f;

- d. “Domeinverklaring untuk keresidenan Menado” ter-sebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- e. “Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo” tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1888 No. 58;
3. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
4. Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-undang ini;

**Menetapkan:**

**UNDANG-UNDANG TENTANG  
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA**  
**PERTAMA**  
**Bab I**  
**DASAR-DASAR**  
**DAN KETENTUAN-KETENTUAN POKOK**  
**Pasal 1**

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- (4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.

- (5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- (6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini.

## Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang 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.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 3**

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang ber-dasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

**Pasal 4**

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

**Pasal 5**

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

**Pasal 6**

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

**Pasal 7**

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

**Pasal 8**

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.

**Pasal 9**

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.
- (2) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

**Pasal 10**

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

**Pasal 11**

- (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

- (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin pelindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

### **Pasal 12**

- (1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya.
- (2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha-usaha dalam lapangan agraria.

### **Pasal 13**

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga mening-gikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

### **Pasal 14**

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2)

Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. untuk keperluan negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/ Bupati/Kepala Daerah yang bersangkutan.

### **Pasal 15**

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomis lemah.

**Bab II**  
**HAK-HAK ATAS TANAH, AIR DAN RUANG**  
**ANGKASA SERTA PENDAFTARAN TANAH**

**Bagian I**

**Ketentuan-ketentuan umum**

**Pasal 16**

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:
  - a. hak milik,
  - b. hak guna-usaha,
  - c. hak guna-bangunan,
  - d. hak pakai,
  - e. hak sewa,
  - f. hak membuka tanah,
  - g. hak memungut hasil hutan,
  - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah:
  - a. hak guna-air,
  - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
  - c. hak guna ruang angkasa.

**Pasal 17**

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah

dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

### **Pasal 18**

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

## **Bagian II**

### **Pendaftaran Tanah**

#### **Pasal 19**

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
- a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggarannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

**Bagian III****Hak Milik****Pasal 20**

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 21**

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

**Pasal 22**

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena :
  - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
  - b. ketentuan undang-undang.

**Pasal 23**

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

**Pasal 24**

Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

**Pasal 25**

Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

**Pasal 26**

- (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

**Pasal 27**

Hak milikhapus bila:

- a. tanahnya jatuh kepada negara:
  1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
  2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  3. karena diterlantarkan;
  4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah.

**Bagian IV**  
**Hak guna-usaha**  
**Pasal 28**

- (1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2) Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 29**

- (1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

**Pasal 30**

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah :
  - a. warganegara Indonesia;
  - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 31**

Hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah.

**Pasal 32**

- (1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

**Pasal 33**

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

**Pasal 34**

Hak guna usaha hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;

- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2).

**Bagian V**  
**Hak guna bangunan**  
**Pasal 35**

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
- (3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

**Pasal 36**

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:
  - a. warganegara Indonesia;
  - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan

ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 37**

Hak guna bangunan terjadi:

- a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara: karena penetapan Pemerintah;
- b. mengenai tanah milik: karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

### **Pasal 38**

- (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termasud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

### **Pasal 39**

Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

### **Pasal 40**

Hak guna bangunan hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

**Bagian VI**  
**Hak pakai**  
**Pasal 41**

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
- (2) Hak pakai dapat diberikan:
  - a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
  - b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pembe-rian jasa berupa apapun.
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

**Pasal 42**

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

**Pasal 43**

- (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin penjabat yang berwenang.
- (2) Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

**Bagian VII**  
**Hak sewa untuk bangunan**

**Pasal 44**

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :
  - a. satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
  - b. sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- (3) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

**Pasal 45**

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a. warganegara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

**Bagian VIII**  
**Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan**

**Pasal 46**

- (1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

**Bagian IX**

**Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan**

**Pasal 47**

- (1) Hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.

- (2) Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian X**  
**Hak guna ruang angkasa**  
**Pasal 48**

- (1) Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.
- (2) Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian XI**  
**Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial**  
**Pasal 49**

- (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
- (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.
- (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian XII**  
**Ketentuan-ketentuan lain**  
**Pasal 50**

- (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.
- (2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan.

**Pasal 51**

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang.

**Bab III**  
**KETENTUAN PIDANA****Pasal 52**

- (1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lama-nya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
- (2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam Pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (3) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

**Bab IV**  
**KETENTUAN-KETENTUAN PERALIHAN****Pasal 53**

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusaha-kan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

**Pasal 54**

Berhubung dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 21 dan 26, maka jika seseorang yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat

Tiongkok telah menyatakan menolak kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok itu yang disahkan menurut peraturan perundangan yang bersangkutan, ia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia saja menurut Pasal 21 ayat (1).

### **Pasal 55**

- (1) Hak-hak asing yang menurut Ketentuan Konversi Pasal I, II, III, IV dan V dijadikan hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.
- (2) Hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

### **Pasal 56**

Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

### **Pasal 57**

Selama undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan Credietverband tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

### **Pasal 58**

Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang

ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran sesuai dengan itu.

**KEDUA**  
**KETENTUAN-KETENTUAN KONVERSI**  
**Pasal I**

- (1) Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21.
- (2) Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas.
- (3) Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warga-negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun.
- (4) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (1) pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpaecht, maka hak opstal dan hak erfpaecht itu sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1), yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau hak erfpaecht tersebut di atas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- (5) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (3) pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpaecht, maka hubungan antara

yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak erfacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.

- (6) Hak-hak hypothek, servituit, vruchtgebruik dan hak-hak lain yang membebani hak eigendom tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat (1) dan (3) pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.

### **Pasal II**

- (1) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, *landerijnbezit-recht, altijddurende erfacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apa-pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai tersebut dalam Pasal 21.
- (2) Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

### **Pasal III**

- (1) Hak erfacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

- (2) Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebuthapus, dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

#### **Pasal IV**

- (1) Pemegang concessie dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi hak guna usaha.
- (2) Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka concessie dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.
- (3) Jika pemegang concessie atau sewa mengajukan permintaan termasuk dalam ayat (1) pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka concessie atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

#### **Pasal V**

Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

#### **Pasal VI**

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak vrucht-gebruik,

gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam baantuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

### **Pasal VII**

- (1) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada Pasal 20 ayat (1).
- (2) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini.
- (3) Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak tetap, maka Menteri Agraria lah yang memutuskan.

### **Pasal VIII**

- (1) Terhadap hak guna bangunan tersebut pada Pasal I ayat (3) dan (4), Pasal II ayat (2) dan Pasal V berlaku ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).
- (2) Terhadap hak guna usaha tersebut pada Pasal II ayat (2), Pasal III ayat (1) dan (2) dan Pasal IV ayat (1) berlaku ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

### **Pasal IX**

Hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal di atas diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

**KETIGA**

Perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut Undang-undang ini akan diatur tersendiri.

**KEEMPAT**

- A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.
- B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

**KELIMA**

Undang-undang ini dapat disebut Undang-Undang Pokok Agraria dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di : Jakarta  
pada tanggal : 24 September 1960  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**  
**ttd.**  
**(SOEKARNO)**

Diundangkan  
pada tanggal 24 September 1960  
**SEKRETARIS NEGARA,**  
**ttd.**  
**(Tamzil)**

## **Lampiran: 2**

### **UNDANG-UNDANG NO. 56 PRP TAHUN 1960\*) TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

**Menimbang:** a. bahwa perlu ditetapkan luas maksimum dan minimum tanah pertanian sebagai yang dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara tahun 1960 No. 104);  
b. bahwa oleh karena keadaan memaksa soal tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

**Mengingat:** a. Pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Dasar;  
a. Pasal 2, 7, 17 dan 53 Undang-Undang No. 5 tahun 1960 (Lembaran Negara tahun 1960 No. 104).

**Mendengar:** Musyawarah Kabinet Kerja pada tanggal 28 Desember 1960. Memutuskan:

**Menetapkan:** Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

#### **Pasal 1**

(1) Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam ayat 2 pasal ini.

- (2) Dengan memerhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, maka luas maksimum yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini ditetapkan sebagai berikut:

	Di daerah-daerah yang :	Sawah atau Tanah kering (hektar)	(hektar)
	Tidak padat	15	20
	Padat:		
	a. kurang padat	10	12
	b. cukup padat	7,5	9
	c. sangat padat	5	6

Jika tanah-pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah-kering dengan menilai tanah-kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah-pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.

- (3) Atas dasar ketentuan dalam ayat 2 pasal ini maka pene-tapan luas maksimum untuk tiap-tiap daerah dilakukan menurut perhitungan sebagai yang tercantum dalam daftar yang dilampirkan pada Peraturan ini.
- (4) Luas maksimum tersebut pada ayat 2 pasal ini tidak berlaku terhadap tanah-pertanian:
- yang dikuasai dengan hak guna-usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari Pemerintah;
  - yang dikuasai oleh badan-badan hukum.

**Pasal 2**

- (1) Jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam Pasal 1 untuk setiap anggota yang selebihnya ditambah dengan 10%, dengan ketentuan bahwa jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah-pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah-kering maupun sawah dan tanah-kering.
- (2) Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut pada ayat 1 pasal ini dengan paling banyak 5 hektar.

**Pasal 3**

Orang-orang dan kepala-kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah-pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum wajib melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan di dalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya Peraturan ini. Kalau dipandang perlu maka jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria.

**Pasal 4**

Orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak-miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Izin tersebut hanya dapat diberikan jika tanah yang haknya dipindahkan itu tidak melebihi luas maksimum dan dengan memerhatikan pula ketentuan Pasal 9 ayat 1 dan 2.

**Pasal 5**

Penyelesaian mengenai tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penyelesaian tersebut dilaksanakan dengan memerhatikan keinginan pihak yang bersangkutan.

**Pasal 6**

Barangsiapa sesudah mulai berlakunya Peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah-pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota-anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi batas maksimum.

**Pasal 7**

- (1) Barangsiapa menguasai tanah-pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan.
- (2) Mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya Peraturan ini belum berlangsung 7 tahun, maka pemilik tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan membayar uang-tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus:

$$(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsung hak gadai}$$

X uang gadai,

7

- (3) Ketentuan dengan ketentuan bahwa sewaktu-waktu hak-gadai itu telah berlangsung 7 tahun maka pemegang-gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang-tebusan, dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen dalam ayat 2 pasal ini berlaku juga terhadap hak-gadai yang diadakan sesudah mulai ber-lakunya Peraturan ini.

**Pasal 8**

Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah-pertanian minimum 2 hektar.

**Pasal 9**

- (1) Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar. Larangan termasuk tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dan tanah itu dijual sekaligus.
- (2) Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, di dalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada fihak lain, dengan mengingat ketentuan ayat (1).
- (3) Jika mereka yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut di atas, maka dengan memerhatikan keinginan mereka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari antara mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, ataupun menjualnya kepada fihak lain.
- (4) Mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 10**

- (1) Dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 10.000;
  - a. barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam Pasal 4;
  - b. barangsiapa tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal 3, 6 dan 7(1);
  - c. barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam Pasal 9 ayat 1 atau tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal itu ayat 2.

- (2) Tindak pidana tersebut pada ayat 1 pasal ini adalah pelanggaran.
- (3) Jika terjadi tindak-pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum, sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti-kerugian berupa apapun.
- (4) Jika terjadi tindak-pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam hal termaksud dalam Pasal 7 ayat (1) tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada Negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota-anggota keluarganya, dengan ketentuan, bahwa ia di beri kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara itu ia tidak berhak atas ganti-kerugian berupa apapun.

### **Pasal 11**

- (1) Peraturan Pemerintah yang disebut dalam Pasal 5 dan dalam Pasal 12 dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 10.000,-.
- (2) Tindak-pidana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini adalah pelanggaran.

### **Pasal 12**

Maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya serta pelaksanaan selanjutnya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 13**

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1961. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

ini dengan penempatan dalam Lembaran-Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 29 Desember 1960.  
ttd.  
(Soekarno)

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 29 Desember 1960  
PD. SEKRETARIS NEGARA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
ttd.  
(Santoso)

DAFTAR Lampiran Peraturan Pemerintah  
Pengganti Undang-Undang No. 56 tahun 1960  
(sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat 3).

Kepadatan penduduk tiap kilometer persegi	Golongan daerah
a. sampai 50	tidak padat
b. 51 sampai 250	kurang padat
c. 251 sampai 400	cukup padat
d. 401 Keatas	sangat padat

**Keterangan:**

- (1) Yang dimaksudkan dengan “daerah” ialah Daerah Tingkat II.
- (2) Atas dasar ketentuan dalam pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 56 tahun 1960 dan ketentuan dalam daftar di atas untuk tiap-tiap Daerah Tingkat II luas maksimumnya ditegaskan oleh Menteri Agraria.
- (3) Menteri Agraria dapat menyimpang dari dasar perhitungan tersebut di atas dengan memasukkan sesuatu daerah ke dalam golongan yang setingkat lebih tinggi atau setingkat lebih rendah, jika hal itu perlu berhubung dengan keadaan yang sangat khusus di daerah itu, dengan memerhatikan luas persediaan tanah-pertanian, jumlah petani, jenis dan kesuburan tanahnya serta keadaan perekonomian daerah tersebut.
- (4) Semua Kotapraja digolongkan daerah yang sangat padat, karena pada umumnya keadaannya menyatakan demikian.

**PENJELASAN  
UNDANG-UNDANG No. 56 PRP TAHUN 1960  
TENTANG  
PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN**

**UMUM:**

- (1) Dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5/1960) menetapkan dalam pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan pengusahaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masya-rakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60% dari para petani adalah petani-tidak-bertanah. Sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi-hasil. Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/atau tanah kering) sebagian terbesar masing-masing tanahnya kurang dari 1 hektar (rata-rata 0,6 ha sawah atau 0,5 ha tanah kering) yang terang tidak cukup untuk hidup yang layak. Tetapi di samping petani-petani yang tidak bertanah dan yang bertanah-tidak-cukup itu, kita jumpai petani-petani yang menguasai tanah-tanah pertanian yang luasnya berpuluhan-puluhan, beratus-ratus, bahkan beribu-ribu hektar. Tanah-tanah itu tidak semuanya dipunyai mereka dengan hak milik, tetapi kebanyakan dikuasainya dengan hak gadai atau sewa. Bahkan tanah tanah yang dikuasai dengan hak gadai dan sewa inilah merupakan bagian yang terbesar. Kalau hanya melihat pada tanah-tanah yang dipunyai dengan hak milik menurut catatan di Jawa, Madura, Sulawesi Selatan, Bali, Lombok hanya terdapat 5400 orang yang mempunyai sawah yang luasnya lebih dari 10 hektar (di antaranya 1000 orang yang mempunyai lebih dari 20 hektar).

Mengenai tanah-kering, yang mempunyai lebih dari 10 hektar adalah 11.000 orang, diantaranya 2.700 orang yang mempunyai lebih dari 20 hektar. Namun, menurut kenyataannya jauh lebih banyak jumlah orang yang menguasai tanah lebih dari 10 hektar dengan hak-gadai atau sewa. Tanah-tanah itu berasal dari tanah-tanah kepunyaan para tani yang tanahnya tidak cukup tadi, yang karena keadaan terpaksa menggadaikan atau menyewakan kepada orang-orang yang kaya tersebut. Biasanya orang-orang yang menguasai tanah-tanah yang luas itu tidak dapat mengerjakan sendiri. Tanah-tanahnya dibagi hasil-kan kepada petani-petani yang tidak-bertanah atau yang tidak cukup tanahnya. Bahkan, tidak jarang bahwa dalam hubungan gadai para pemilik yang menggadai kan tanahnya itu kemudian menjadi penggarap tanahnya sen-diru sebagai pembagi-hasil. Dan tidak jarang pula bahwa tanah-tanah yang luas itu tidak diusahakan ("dibiarkan terlantar") oleh karena yang menguasainya tidak dapat mengerjakan sendiri, hal mana terang bertentangan dengan usaha untuk menambah produksi bahan makanan.

- (2) Bawa ada orang-orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan sedang yang sebagian besar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan asas sosialisme Indonesia, yang menghendaki pembagian yang merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah itu, agar ada pembagian yang adil dan merata pula dari hasil tanah-tanah tersebut. Dikuasainya tanah-tanah yang luas ditangan sebagian kecil para petani itu membuka pula kemungkinan dilakukannya praktik-praktek pemerasan dalam segala bentuk (gadai, bagi-hasil dan lain-lainnya), hal mana bertentangan pula dengan prinsip sosialisme Indonesia.
- (3) Berhubung dengan itu maka di samping usaha untuk memberi tanah pertanian yang cukup luas, dengan jalan membuka

tanah secara besar-besaran di luar Jawa dan menyelenggarakan transmigrasi dari daerah-daerah yang padat, Undang-Undang Pokok Agraria dalam rangka pembangunan masyarakat yang sesuai dengan asas sosialisme Indonesia itu, memandang perlu adanya batas *maksimum* tanah pertanian yang boleh dikuasai satu keluarga, baik dengan hak milik maupun dengan hak yang lain. Luas maksimum tersebut menurut Undang-Undang Pokok Agraria harus ditetapkan dengan peraturan perundang-indangan di dalam waktu yang singkat (pasal 17 ayat 1 dan 2). Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari maksimum itu diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat petani yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 17 Undang Undan Pokok Agraria ayat 3). Dengan demikian maka pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil. Selain memenuhi syarat keadilan maka tindakan tersebut akan berakibat pada bertambahnya produksi, karena para penggarap tanah tanah itu, yang telah menjadi pemiliknya, akan lebih giat di dalam mengerjakan usaha pertaniannya.

- (4) Selain luas maksimum Undang-Undang Pokok Agraria memandang perlu pula diadakannya penetapan luas *minimum*, dengan tujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Berhubung dengan berbagai faktor yang belum memungkinkan dicapainya batas minimum itu sekaligus dalam waktu yang singkat, maka ditetapkan, bahwa pelaksanaannya akan dilakukan secara berangsur-angsur (Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 17 ayat 4), artinya akan diselenggara-kan taraf demi taraf. Pada taraf permulaan maka penetapan minimum bertujuan untuk mencegah dilakukannya pemecahan tanah lebih lanjut, karena hal yang demikian itu akan menjauhkan kita dari

- usaha untuk mempertinggi taraf hidup petani sebagai yang dimaksudkan di atas. Penetapan minimum tidak berarti, bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari batas itu akan dipaksa untuk melepaskan tanahnya.
- (5) Kiranya tidak memerlukan penjelasan, bahwa untuk mempertinggi taraf hidup petani dan taraf hidup rakyat pada umumnya, tidaklah cukup dengan diadakannya penetapan luas maksimum dan minimum saja, yang diikuti dengan pembagian kembali tanah-tanahnya yang melebihi maksimum itu. Agar supaya dapat dicapai hasil sebagai yang diharapkan maka usaha itu perlu disertai dengan tindakan tindakan lainnya, misalnya pembukaan tanah-tanah pertanian baru, transmigrasi, industrialisasi, usaha-usaha untuk mempertinggi produktiviteit (intensifikasi), persediaan kredit yang cukup yang dapat diperoleh pada waktunya dengan mudah dan murah serta tindakan lainnya.
- (6) Menurut Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria luas maksimum dan minimum itu harus diatur dengan peraturan perundangan. Ini berarti bahwa diserahkanlah pada kebijaksanaan Pemerintah apakah hal itu akan diatur oleh Pemerintah sendiri dengan Peraturan Pemerintah atau bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dengan undang-undang. Mengingat akan pentingnya masa'alah tersebut Pemerintah berpendapat, bahwa soal itu sebaiknya diatur dengan peraturan yang bertingkat undang-undang. Dalam pada itu karena keadaannya memaksa kini diaturnya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (7) a. Luas maksimum ditetapkan untuk tiap-tiap daerah tingkat II dengan memerhatikan keadaan daerah masing-masing dan faktor-faktor sebagai berikut:
1. tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi.
  2. kepadatan penduduk.
  3. jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan perbedaan antara sawah dan tanah-kering, diper-

- hatikan apakah ada pengairan yang teratur atau tidak).
4. besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya (“*the best farm size*”) menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan beberapa buruh tani.
  5. tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang ini.

Dengan memerhatikan hal-hal tersebut di atas, yang berbeda-beda keadaannya diberbagai daerah di Negara kita ini, maka diadakanlah perbedaan antara daerah-daerah yang *padat* dan tidak *padat*. Daerah-daerah yang padat dibagi lagi dalam daerah yang *sangat padat*, *cukup-padat* dan *kurang-padat*. Pula diadakan perbedaan antara batas untuk *sawah dan tanah kering*. Untuk tanah kering batasnya adalah sama dengan batas untuk sawah ditambah dengan 20% di daerah-daerah yang padat dan dengan 30% di daerah-daerah yang tidak padat.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 maka penetapan maksimum itu ialah paling banyak (yaitu untuk daerah-daerah yang tidak padat) 15 hektar sawah atau 20 hektar tanah-kering. Untuk daerah-daerah yang sangat padat maka angka-angka itu adalah masing-masing 5 hektar dan 6 hektar. Jika sawah dipunyai bersama-sama dengan tanah kering maka batasnya adalah paling banyak 20 hektar, baik di daerah yang padat maupun yang tidak padat.

- b. yang menentukan luas maksimum itu bukan saja tanah-tanah miliknya sendiri, tetapi juga tanah-tanah kepunyaan orang lain yang dikuasai dengan hak gadai, sewa dan lain sebagainya seperti yang dimaksudkan di atas. Akan tetapi, tanah-tanah yang dikuasai dengan hak guna-usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas (misalnya hak pakai) yang didapat dari Pemerintah tidak terkena ketentuan

maksimum tersebut. Letak tanah-tanah itu tidak perlu mesti disatu tempat yang sama, tetapi dapat pula dibeberapa daerah, misalnya di dua atau tiga Daerah Tingkat II yang berlainan.

- c. Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin orang seorang. Berapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota dari suatu keluarga, itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan paling banyak 7 orang. Jika jumlahnya melebihi 7 orang maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10%, tetapi jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah-pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah-kering maupun sawah dan tanah-kering. Misalnya untuk keluarga di daerah tidak padat (dengan batas maksimum 15 hektar) yang terdiri atas 15 anggota, maka batas maksimumnya dihitung sebagai berikut. Jumlah tambahannya  $8 \times 10\% \times 15$  hektar sawah, tetapi tidak boleh lebih dari  $7,5$  hektar =  $22,5$  hektar. Namun, karena tanah yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, maka luas maksimum untuk keluarga itu ialah 20 hektar. Kalau yang dikuasai itu tanah-kering maka keluarga tersebut tidak mendapat tambahan lagi, karena batas buat tanah-kering untuk daerah yang tidak padat sudah ditetapkan 20 hektar.
  - d. Ketentuan maksimum tersebut hanya mengenai *tanah-pertanian*. Batas untuk tanah perumahan akan ditetapkan tersendiri. Demikian pula luas maksimum untuk badan-badan hukum.
- (8) Luas minimum ditetapkan 2 hektar, baik untuk sawah maupun tanah-kering Sebagai telah diterangkan di atas batas

2 hektar itu merupakan tujuan, yang akan diusahakan tercapainya secara taraf demi taraf. Berhubung dengan itu maka dalam taraf pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Untuk itu maka diadakan pembatasan-pembatasan seperlunya didalam hal pemindahan hak yang berupa tanah-pertanian (Pasal 9). Tanpa pembatasan-pembatasan itu maka dikuatirkan bahwa bukan saja usaha untuk mencapai batas minimum itu tidak akan tercapai, tetapi bahkan kita akan tambah menjauh dari tujuan tersebut.

- (9) a. Dalam Peraturan ini diatur pula soal *gadai-tanah-pertanian*. Yang dimaksud dengan gadai ialah hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang mempunyai utang uang padanya Selama utang tersebut belum dibayar lunas maka tanah itu tetap berada dalam penguasaan yang meminjamkan uang tadi (“pemegang-gadai”). Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah itu tergantung pada kemauan dan kemampuan yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun, berpuluhan tahun, bahkan ada pula yang dilanjutkan oleh para ahliwaris penggadai dan pemegang gadai karena penggadai tidak mampu untuk menebus tanahnya kembali. (Dalam pada itu di beberapa daerah dikenal pula gadai di mana hasil tanahnya tidak hanya merupakan bunga, tetapi merupakan pula angsuran. Gadai demikian itu disebut “jual gangsur”. Berlainan dengan gadai-biasa maka dalam jual-gangsur setelah lampau beberapa waktu tanahnya kembali kepada penggadai tanpa membayar uang tebusan). Besarnya uang gadai tidak saja tergantung pada kesuburan tanahnya tetapi terutama pada kebutuhan penggadai

akan kredit. Oleh karena itu, tidak jarang tanah yang subur digadaikan dengan uang-gadai yang rendah. Biasanya orang meng-gadaikan tanahnya hanya bila ia berada dalam keadaan yang sangat mendesak. Jika tidak mendesak kebutuhannya maka biasanya orang lebih suka menyewakan tanahnya. Berhubung dengan hal-hal di atas itu maka kebanyakan gadai itu diadakan dengan imbalan yang sangat merugikan penggadai dan sangat menguntungkan pihak pelepas uang. Dengan demikian maka teranglah bahwa gadai itu menunjukkan praktik-praktek pemerasan, hal mana bertentangan dengan asas sosialisme Indonesia. Oleh karena itu, maka di dalam Undang-Undang Pokok Agraria hak gadai dimasukkan dalam golongan hak-hak yang sifatnya "sementara", yang harus diusaha-kan supaya pada waktunya dihapuskan. Sementara belum dapat dihapuskan maka hak gadai harus diatur agar dihilangkan unsur-unsurnya yang bersifat peme-rasan (Pasal 53). Hak gadai itu baru dapat dihapuskan (artinya dilarang) jika sudah dapat disediakan kredit yang mencukupi keperluan para petani.

- b. Apa yang diharuskan oleh Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria itu diatur sekaligus dalam Peraturan ini (Pasal 7), karena ada hubungannya langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan maksimum tersebut di atas. Tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh Pemerintah, yaitu jika tanah itu milik orang bersangkutan. Kalau tanah yang selebihnya itu tanah-gadai maka harus dikembalikan kepada yang empunya. Di dalam pengembalian tanah-tanah gadai tersebut tentu akan timbul persoalan tentang pembayaran kembali uanggadainya. Peraturan mi memecahkan persoalan tersebut, dengan berpedoman

pada kenyataan sebagai yang telah diuraikan di atas. yaitu, bahwa dalam prakteknya hasil tanah yang diterima oleh pemegang-gadai adalah jauh melebihi bunga yang layak daripada uang yang dipinjamkan. Menurut perhitungan maka uang-gadai rata-rata sudah diterima kembali oleh pemegang-gadai dari hasil tanahnya dalam waktu 5 sampai 10 tahun, dengan ditambah bunga yang layak (10%). Berhubung dengan itu maka ditetapkan, bahwa tanah-tanah yang sudah digadai selama 7 tahun (angka tengah tengah di antara 5 dan 10 tahun) atau lebih harus dikembalikan kepada yang empunya, tanpa kewajiban untuk membayar uang tebusan. Mengenai gadai yang berlangsung belum sampai 7 tahun, pula mengenai gadai-gadai baru diadakan ketentuan dalam Pasal 7 ayat 2 dan 3, sesuai dengan asas-asas tersebut di atas.

- (10) Kemudian agar ketentuan-ketentuan Peraturan ini dapat berjalan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka dalam Pasal 10 dan 11 diadakan sanksi-sanksi pidana seperlunya.
- (11) Soal pemberian ganti-kerugian kepada mereka yang tanahnya diambil oleh Pemerintah, soal pembagian kembali tanah-tanah tersebut dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan penyelesaian tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum menurut Pasal 5 akan diatur dengan Peraturan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria.

## **PENJELASAN PASAL DEMI PASAL**

### **Pasal 1**

Ayat 1: Perkataan “orang” menunjuk pada mereka yang belum/tidak berkeluarga. Sedang “orang-orang” menunjuk pada mereka yang bersama-sama merupakan satu keluarga. Siapa-siapa yang menjadi anggota suatu

keluarga harus dilihat pada kenyataan dalam penghidupannya. Yang termasuk anggota suatu keluarga ialah yang masih menjadi tanggungan sepenuhnya dari keluarga itu. Sebagaimana telah dijelaskan di dalam Penjelasan Umum angka (7b) maka tanah-tanah yang dimaksudkan itu bisa dikuasai sendiri oleh anggota keluarga masing-masing, tetapi dapat pula dikuasai bersama (misalnya milik bersama sebagai warisan yang belum/tidak dibagi). Tanah-tanah yang dikuasai itu bisa miliknya sendiri, bisa kepunyaan orang lain yang dikuasai dengan sewa, pakai atau gadai dan bisa juga miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain. Orang yang mempunyai tanah dengan hak milik atau hak gadai, tanah mana olehnya disewakan atau dibagi hasilkan kepada orang atau orang-orang lain, termasuk dalam pengertian orang yang “menguasai” tanah tersebut menurut pasal ini. Jadi pengertian “menguasai” itu harus diartikan baik menguasai secara *langsung* maupun tidak *langsung*.

Ayat 2 Pokok-pokoknya sudah dijelaskan di dalam Penjelasan Umum angka (7a). Jika yang dikuasai itu sawah dan tanah-kering maka cara menghitung maksimumnya ialah sebagai berikut. Misalnya di daerah yang kurang padat oleh suatu keluarga di kuasai 5 ha sawah dan 9 ha tanah-kering. Maka 5 ha sawah di hitung menjadi tanah-kering yaitu  $120\% \times 5 \text{ ha} = 6 \text{ ha}$ .

Jadi, tanah yang dikuasai jumlahnya sama dengan  $6 + 9 \text{ ha} = 15 \text{ ha}$  tanah-kering. Karena untuk daerah yang kurang padat maksimumnya 12 ha tanah-kering, maka keluarga itu harus melepaskan  $15 \text{ ha} - 12 \text{ ha} = 3 \text{ ha}$  tanah keringnya. Dengan demikian maka maksimumnya ialah 5 ha sawah dan 6 ha tanah kering atau 11 ha. Jika sawah yang akan dilepaskan maka 9 ha tanah-kering itu dihitung menjadi sawah, yaitu sama dengan sawah  $5/6 \times 9 \text{ ha} = 7,5 \text{ ha}$ . Dengan demikian, maka jumlah tanahnya adalah  $5 \text{ ha} + 7,5 \text{ ha} = 12,5 \text{ ha}$  sawah.

Karena untuk daerah tersebut maksimumnya 10 ha, maka sawah yang harus dilepaskan adalah  $12,5 \text{ ha} - 10 \text{ ha} = 2,5 \text{ ha}$ . Bagi keluarga itu maksimumnya menjadi 2,5 ha sawah dan 9 ha tanah-kering atau 11,5 ha. Perlu mendapat perhatian bahwa bagaimanapun juga jumlah luas tanah sawah dan tanah-kering itu tidak boleh lebih dari 20 ha, baik di daerah yang padat maupun tidak padat.

#### Pasal 2

Jumlah 7 orang adalah rata-rata keluarga Indonesia se-karang ini. Lebih lanjut sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (7c).

#### Pasal 3

Perkataan “orang-orang” menunjuk kepada orang-seorang yang tidak merupakan anggota sesuatu keluarga. Bagi keluarga-keluarga maka kewajiban lapor dibebankan kepada kepala-keluarganya, biarpun tanah-tanah yang di-laporkan itu adalah kepunyaan anggota-anggota keluar-ganya. Kepala-keluarga biasa laki-laki ataupun wanita. Sudah barang tentu ketentuan dalam pasal ini tidak mengurangi kewajiban pejabat-pejabat yang bersangkutan untuk secara aktif mengumpulkan pula keterangan-keterangan yang dimaksudkan itu.

#### Pasal 4

Ketentuan ini bermaksud untuk mencegah jangan sampai orang menghindarkan diri dari pada akibat penetapan luas maksimum. Bagian tanah yang selebihnya dari maksimum menurut Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria akan diambil oleh Pemerintah, yang kemudian akan mengatur pembagiannya kepada para petani yang membutuhkan. Berhubung dengan itu maka bagian tersebut tidak boleh dialihkan oleh pemilik kepada fihak lain. Adapun bagian tanah yang boleh terus dimilikinya (yaitu sampai luas maksimum) sudah barang tentu boleh dialihkannya kepada orang lain, asal peralihan itu tidak mengakibatkan hal-hal yang disebut dalam Pasal 9.

Dalam pada itu oleh karena penetapan bagian mana yang boleh terus dimilikinya itu memerlukan waktu, hingga pada waktu itu mungkin belum ada kepastian apakah yang akan dialihkan itu termasuk bagian tersebut atau tidak, maka peralihan hak itu memerlukan izin Kepala Agraria Daerah yang bersangkutan. Kalau tanah yang dimiliki itu misalnya 15 ha sawah di daerah yang kurang padat (yang maksimumnya 10 ha) maka yang boleh dialihkan oleh pemiliknya ialah paling banyak 10 ha, karena yang 5 ha selebihnya akan diambil oleh Pemerintah. Perlu kiranya diperhatikan, bahwa yang terkena oleh ketentuan pasal ini ialah pemindahan hak atas tanah milik yang melampaui maksimum. Jika yang dikuasai itu tanah milik dan tanah gadai, misalnya masing-masing 7 ha dan 5 ha, maka untuk mengalihkan 7 ha tanah milik tersebut tidak diperlukan izin.

#### Pasal 5

Lihat Penjelasan Umum angka (11).

Kiranya sudahlah selayaknya jika diperhatikan keinginan fihak-fihak yang bersangkutan (yaitu mereka yang tanahnya diambil oleh Pemerintah itu) mengenai penentuan bagian tanah yang mana akan diambil oleh Pemerintah dan yang mana boleh dikuasainya terus. Dalam pada itu Pemerintah tidak terikat pada keinginan yang diajukan itu. Misalnya tidaklah akan diperhatikan keinginan yang bermaksud supaya yang diambil oleh Pemerintah hanya bagian-bagian tanah yang tidak dapat ditanami.

#### Pasal 6

Memperoleh tanah menurut pasal ini bisa karena pembelian ataupun pewarisan, hibah, perkawinan dan lain sebagainya. Misalnya di daerah yang tidak padat seorang menguasai sawah dengan hak milik seluas 10 ha dan hak gadai 5 ha. Kemudian ia membeli sawah 5 ha. Di dalam waktu 1 tahun ia diwajibkan untuk melepaskan 5 ha, misalnya semua tanah

yang dikuasainya dengan hak-gadai itu atau sebagian tanah gadai dan sebagian tanah miliknya.

#### Pasal 7

Asasnya sudah dijelaskan di dalam Penjelasan Umum angka (9b). Mengenai ketentuan ayat 2 dapat dikemukakan contoh sebagai berikut. Uang gadai Rp 14.000,- dan gadai sudah berlangsung 3 tahun. Maka uang tebusannya ialah:

$$\frac{7\frac{1}{2} - 3 \times \text{Rp } 14.000,-}{7} = \text{Rp } 9.000,-$$

Hasil yang diterima pemegang-gadai selama 3 tahun dianggap sebagai 3 kali angsuran a Rp 2.000,- ditambah bunganya.

Faktor  $\frac{1}{2}$  adalah dimaksud sebagai ganti-kerugian, bila gadainya tidak berlangsung sampai 7 tahun. Dalam pada itu tidak ada keharusan bagi penggadai untuk menebus tanahnya kembali. Ketentuan-ketentuan pasal ini tidak hanya mengenai tanah-tanah gadai yang harus dikembalikan, tetapi mengatur gadai pada umumnya.

#### Pasal 8

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (4) dan (8). Usaha-usaha yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan, supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah 2 ha itu ialah terutama extensifikasi tanah-pertanian dengan pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa, transmigrasi dan industrialisasi. Tanah 2 ha itu bisa berupa sawah atau tanah-kering atau sawah dan tanah-kering.

#### Pasal 9

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (8). Tanah yang luasnya 2 ha atau kurang *tidak* boleh dialihkan untuk sebagian, karena dengan demikian akan timbul bagian-bagian yang kurang dari 2 ha. Kalau akan dialihkan maka haruslah semuanya. Tanah itu dapat dialihkan semuanya kepada satu orang. Kalau dialihkan semuanya kepada lebih dari seorang maka mereka yang menerima itu masing-masing harus sudah memiliki tanah-pertanian paling sedikit 2 ha atau dengan

peralihan tersebut masing masing harus memiliki paling sedikit 2 ha. Mengenai tanah-tanah yang lebih dari 2 ha larangan itupun berlaku pula, jika karena peralihan itu timbul bagian atau bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 ha. Peralihan untuk sebagian diperbolehkan, jika yang menerima itu sudah memiliki tanah-pertanian paling sedikit 2 ha atau jika dengan peralihan tersebut lalu memiliki tanah paling sedikit 2 ha dan jika sisanya yang tidak dialihkan luasnya masih paling sedikit 2 ha. Misalnya tanah 3 ha boleh dijual 1 ha kepada seorang yang sudah memiliki 1 ha pula. Sisa yang tidak dijual masih 2 ha.

Larangan tersebut tidak berlaku mengenai pembagian warisan yang berupa tanah-pertanian.

#### Pasal 11

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (10). Apa yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat 3 dan 4 tidak memerlukan keputusan pengadilan, tetapi berlaku karena hukum setelah ada keputusan hakim yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan, bahwa benar terjadi tindak-pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1.

#### Pasal 12

Oleh karena pembatasan mengenai tanah-tanah untuk perumahan tidak sepenting tanah-tanah pertanian dan tidak menyangkut banyak orang sebagaimana halnya dengan tanah-tanah pertanian, maka soal tersebut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga halnya, dengan pelaksanaan selanjutnya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini. Yang demikian itu tidak pula bertentangan dengan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria.

#### Pasal 13

Tidak memerlukan penjelasan.

## **Lampiran: 3**

### **UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

#### **Menimbang:**

- a. bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idil Pancasila;
- c. bahwa untuk memperkuuh Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah;

- d. bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya pe-nataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan pe-nataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- e. bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan;
- f. bahwa Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga perlu diganti dengan undang-undang penataan ruang yang baru;
- g. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f perlu membentuk Undang-Undang tentang Penataan Ruang.

**Mengingat:**

Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 25A, dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Dengan Persetujuan Bersama:**

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

**MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan:**

**UNDANG-UNDANG TENTANG PENATAAN RUANG**

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
3. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
4. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
5. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
6. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.
7. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Bupati, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pe-merintahan daerah.
9. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.

10. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
11. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
12. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
13. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
14. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
15. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
16. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
17. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.
18. Sistem wilayah adalah struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah.
19. Sistem internal perkotaan adalah struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat internal perkotaan.
20. Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya.
21. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

22. Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.
23. Kawasan perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
24. Kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem per-mukiman dan sistem agrobisnis.
25. Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemukatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
26. Kawasan metropolitan adalah kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa.
27. Kawasan megapolitan adalah kawasan yang terbentuk dari 2 (dua) atau lebih kawasan metropolitan yang memiliki hubungan fungsional dan membentuk sebuah sistem.
28. Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara,

- pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah di-tetapkan sebagai warisan dunia.
29. Kawasan strategis provinsi adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
  30. Kawasan strategis kabupaten/kota adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
  31. Ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.
  32. Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  33. Orang adalah orang perseorangan dan/atau korporasi.
  34. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang.

## **BAB II**

### **ASAS DAN TUJUAN**

#### **Pasal 2**

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan atas:

- a. keterpaduan;
- b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. keberlanjutan;
- d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. keterbukaan;
- f. kebersamaan dan kemitraan;
- g. pelindungan kepentingan umum;
- h. kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. akuntabilitas.

**Pasal 3**

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 memerhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

**BAB III**  
**KLASIFIKASI PENATAAN RUANG**

**Pasal 4**

Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

**Pasal 5**

- (1) Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- (2) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- (3) Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/ kota.
- (4) Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.
- (5) Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

**Pasal 6**

- (1) Penataan ruang diselenggarakan dengan memerhatikan:
  - a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana;
  - b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan
  - c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.
- (2) Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer.
- (3) Penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.
- (4) Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ruang laut dan ruang udara, pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri.

**BAB IV**  
**TUGAS DAN WEWENANG****Bagian Kesatu****T u g a s**  
**Pasal 7**

- (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyeleng-garaan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Bagian Kedua**  
**Wewenang Pemerintah**

**Pasal 8**

- (1) Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
  - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antar negara dan pemasilitasan kerja sama penataan ruang antar provinsi.
- (2) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:
  - a. perencanaan tata ruang wilayah nasional;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.
- (3) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:
  - a. penetapan kawasan strategis nasional;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
  - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.
- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.
- (5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.

- (6) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pemerintah:
- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
    - 1) rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
    - 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pe-manfaatan ruang wilayah nasional; dan
    - 3) pedoman bidang penataan ruang;
  - b. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

### **Pasal 9**

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri.
- (2) Tugas dan tanggung jawab Menteri dalam penye-lenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang;
  - b. pelaksanaan penataan ruang nasional; dan
  - c. koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

### **Bagian Ketiga**

#### **Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi**

### **Pasal 10**

- (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penye-lenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;

- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemanfaatan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- (3) Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:
- a. penetapan kawasan strategis provinsi;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
  - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.
- (5) pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi:
- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
    - 1) rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
    - 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
    - 3) petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang;

- b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (7) Dalam hal pemerintah daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, Pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Bagian Keempat**

#### **Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota**

##### **Pasal 11**

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
- pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
- penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

- (4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/ kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- (5) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:
  - a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabu-paten/kota; dan
  - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (6) Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB V**

### **PENGATURAN DAN PEMBINAAN PENATAAN RUANG**

#### **Pasal 12**

Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan keten-tuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang.

#### **Pasal 13**

- (1) Pemerintah melakukan pembinaan penataan ruang kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.
- (2) Pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
  - a. koordinasi penyelenggaraan penataan ruang;
  - b. sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosiali-sasi pedoman bidang penataan ruang;
  - c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang;

- d. pendidikan dan pelatihan;
  - e. penulisan dan pengembangan;
  - f. pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang;
  - g. penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat; dan
  - h. pengembangan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.
- (3) Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyelenggarakan pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menurut kewenangannya masing-masing.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pem-binaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

**BAB VI**  
**PELAKSANAAN PENATAAN RUANG**  
**Bagian Kesatu**  
**Perencanaan Tata Ruang**

**Paragraf 1**  
**Umum**

**Pasal 14**

- (1) Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan:
- a. rencana umum tata ruang; dan
  - b. rencana rinci tata ruang.
- (2) Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara berhierarki terdiri atas:
- a. rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
  - b. rencana tata ruang wilayah provinsi; dan
  - c. rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota.
- (3) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional;

- b. rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - c. rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- (4) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang.
- (5) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b disusun apabila:
- a. rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengen-dalian pemanfaatan ruang; dan/atau
  - b. rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan.
- (6) Rencana detail tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tingkat ketelitian peta rencana tata ruang diatur dengan peraturan pemerintah.

### **Pasal 15**

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabu-paten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.

### **Pasal 16**

- (1) Rencana tata ruang dapat ditinjau kembali.
- (2) Peninjauan kembali rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menghasilkan rekomendasi berupa:
- a. rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya; atau
  - b. rencana tata ruang yang ada perlu direvisi.
- (3) Apabila peninjauan kembali rencana tata ruang meng-hasilkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap

menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara peninjauan kembali rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan per-aturan pemerintah.

**Pasal 17**

- (1) Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.
- (2) Rencana struktur ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana.
- (3) Rencana pola ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- (4) Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan.
- (5) Dalam rangka pelestarian lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dalam rencana tata ruang wilayah ditetapkan kawasan hutan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah aliran sungai.
- (6) Penyusunan rencana tata ruang harus memerhatikan keterkaitan antarwilayah, antarfungsi kawasan, dan antar kegiatan kawasan.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan rencana tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem rencana tata ruang wilayah diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 18**

- (1) Penetapan rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri.

- (2) Penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri setelah mendapatkan rekomendasi Gubernur.
- (3) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan Menteri.

### **Paragraf 2**

#### **Perencanaan Tata Ruang Wilayah Nasional**

##### **Pasal 19**

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memerhatikan:

- a. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- b. perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional;
- c. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi;
- d. keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah;
- e. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- f. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- g. rencana tata ruang kawasan strategis nasional; dan
- h. rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

##### **Pasal 20**

- (1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memuat:
  - a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
  - b. rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan ka-wasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;

- c. rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
  - d. penetapan kawasan strategis nasional;
  - e. arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
  - f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk:
- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
  - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
  - c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
  - d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antar sektor;
  - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
  - f. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
  - g. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.
- (3) Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (4) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

- (6) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 21**

- (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf a diatur dengan peraturan presiden.
- (2) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

**Paragraf 3**

**Perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi**

**Pasal 22**

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
- rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
  - pedoman bidang penataan ruang; dan
  - rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memerhatikan:
- perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
  - upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
  - keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;
  - daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
  - rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;
  - rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

**Pasal 23**

- (1) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:
- tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
  - rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan

- dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pela-yanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
- c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
  - d. penetapan kawasan strategis provinsi;
  - e. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
  - f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
  - c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
  - d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor;
  - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
  - f. penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - g. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (4) Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas

teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

- (6) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

#### **Pasal 24**

- (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf b ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.
- (2) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

#### **Paragraf 4**

#### **Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kabupaten**

#### **Pasal 25**

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada:
- Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;
  - pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
  - rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memerhatikan:
- perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
  - upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
  - keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
  - daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
  - rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - rencana tata ruang wilayah kabupaten yang ber-batasan; dan
  - rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

**Pasal 26**

- (1) Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
  - a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
  - b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
  - c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
  - d. penetapan kawasan strategis kabupaten;
  - e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
  - f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
  - a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
  - c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
  - d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor;
  - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
  - f. penataan ruang kawasan strategis kabupaten.
- (3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.

- (4) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (6) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (7) Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

**Pasal 27**

- (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf c ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.
- (2) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

**Paragraf 5**

**Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota**

**Pasal 28**

Ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten seba-gaimana dimaksud dalam Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 berlaku mutatis mutandis untuk perencanaan tata ruang wilayah kota, dengan ketentuan selain rincian dalam Pasal 26 ayat (1) ditambahkan:

- a. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
- b. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan
- c. rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk

menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

### **Pasal 29**

- (1) Ruang terbuka hijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat.
- (2) Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.
- (3) Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.

### **Pasal 30**

Distribusi ruang terbuka hijau publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (3) disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hierarki pelayanan dengan memerhatikan rencana struktur dan pola ruang.

### **Pasal 31**

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau dan ruang terbuka nonhijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a dan huruf b diatur dengan peraturan Menteri.

## **Bagian Kedua** **Pemanfaatan Ruang**

### **Paragraf 1** **Umum**

### **Pasal 32**

- (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
- (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.
- (3) Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.

- (4) Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- (5) Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.
- (6) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memerhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

**Pasal 33**

- (1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
- (2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
- (3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- (4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

**Paragraf 2**  
**Pemanfaatan Ruang Wilayah**  
**Pasal 34**

- (1) Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:
  - a. perumusan kebijakan strategis operasionalisasi ren-cana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis;
  - b. perumusan program sektoral dalam rangka per-wujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis; dan
  - c. pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan kawasan budi daya yang dikendali-kandan kawasan budi daya yang didorong pengembangan-nya.
- (3) Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan ka-wasan secara terpadu.
- (4) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan:
  - a. standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
  - b. standar kualitas lingkungan; dan
  - c. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

**Bagian Ketiga**  
**Pengendalian Pemanfaatan Ruang**  
**Pasal 35**

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

**Pasal 36**

- (1) Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.

- (2) Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.
- (3) Peraturan zonasi ditetapkan dengan:
  - a. peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;
  - b. peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi; dan
  - c. peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi.

**Pasal 37**

- (1) Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
- (4) Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimin-takan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- (6) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.
- (7) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 38**

- (1) Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (2) Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
- a. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;
  - b. pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
  - c. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
  - d. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.
- (3) Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
- a. pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan/atau
  - b. pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.
- (4) Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat.
- (5) Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:
- a. Pemerintah kepada pemerintah daerah;
  - b. pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan
  - c. pemerintah kepada masyarakat.

- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 39**

Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

**Pasal 40**

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengendalian pemanfaatan ruang diatur dengan peraturan pemerintah.

**Bagian Keempat**

**Penataan Ruang Kawasan Perkotaan**

**Paragraf 1**

**Umun**

**Pasal 41**

- (1) Penataan ruang kawasan perkotaan diselenggarakan pada:
- a. kawasan perkotaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten; atau
  - b. kawasan yang secara fungsional berciri perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/ kota pada satu atau lebih wilayah provinsi.
- (2) Kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b menurut besarnya dapat berbentuk kawasan perkotaan kecil, kawasan perkotaan sedang, kawasan perkotaan besar, kawasan metropolitan, atau kawasan megapolitan.
- (3) Kriteria mengenai kawasan perkotaan menurut besarnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

**Paragraf 2**

**Perencanaan Tata Ruang Kawasan Perkotaan**

**Pasal 42**

- (1) Rencana tata ruang kawasan perkotaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten adalah rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten.

- (2) Dalam perencanaan tata ruang kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan Pasal 29, dan Pasal 30.

#### **Pasal 43**

- (1) Rencana tata ruang kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota pada satu atau lebih wilayah provinsi merupakan alat koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan yang bersifat lintas wilayah.
- (2) Rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi arahan struktur ruang dan pola ruang yang bersifat lintas wilayah administratif.

#### **Pasal 44**

- (1) Rencana tata ruang kawasan metropolitan merupakan alat koordinasi pelaksanaan pembangunan lintas wilayah.
- (2) Rencana tata ruang kawasan metropolitan dan/atau kawasan megapolitan berisi:
- tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang kawasan metropolitan dan/atau megapolitan;
  - rencana struktur ruang kawasan metropolitan yang meliputi sistem pusat kegiatan dan sistem jaringan prasarana kawasan metropolitan dan/atau mega-politan;
  - rencana pola ruang kawasan metropolitan dan/atau megapolitan yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya;
  - arahana pemanfaatan ruang kawasan metropolitan dan/atau megapolitan yang berisi indikasi program utama yang bersifat interdependen antarwilayah administratif; dan
  - ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan metropolitan dan/atau megapolitan yang berisi arahan peraturan zonasi kawasan metropolitan dan/atau megapolitan, arahan ketentuan perizinan, arahan ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

### **Paragraf 3**

#### **Pemanfaatan Ruang Kawasan Perkotaan**

##### **Pasal 45**

- (1) Pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten merupakan bagian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota pada satu atau lebih wilayah provinsi dilaksanakan melalui penyusunan program pembangunan beserta pembiaya-annya secara terkoordinasi antarwilayah kabupaten/kota terkait.

##### **Paragraf 4**

#### **Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Perkotaan**

##### **Pasal 46**

- (1) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten merupakan bagian pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota pada satu atau lebih wilayah provinsi dilaksanakan oleh setiap kabupaten/kota.
- (3) Untuk kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota yang mempunyai lembaga pengelolaan tersendiri, pengendaliannya dapat dilaksana-kan oleh lembaga dimaksud.

##### **Paragraf 5**

#### **Kerja Sama Penataan Ruang Kawasan Perkotaan**

##### **Pasal 47**

- (1) Penataan ruang kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota dilaksanakan melalui kerja sama antardaerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan perkotaan diatur dengan peraturan pemerintah.

**Bagian Kelima**  
**Penataan Ruang Kawasan Perdesaan**

**Paragraf 1**

**Umum**

**Pasal 48**

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk:
  - a. pemberdayaan masyarakat perdesaan;
  - b. pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya;
  - c. konservasi sumber daya alam;
  - d. pelestarian warisan budaya lokal;
  - e. pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan; dan
  - f. penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.
- (3) Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan pada:
  - a. kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten; atau
  - b. kawasan yang secara fungsional berciri perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada satu atau lebih wilayah provinsi.
- (4) Kawasan perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berbentuk kawasan agropolitan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan agropolitan diatur dengan peraturan pemerintah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan perdesaan diatur dengan peraturan pemerintah.

**Paragraf 2**

**Perencanaan Tata Ruang Kawasan Perdesaan**  
**Pasal 49**

Rencana tata ruang kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten adalah bagian rencana tata ruang wilayah kabupaten.

**Pasal 50**

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan dalam 1 (satu) wilayah kabupaten dapat dilakukan pada tingkat wilayah kecamatan atau beberapa wilayah desa atau nama lain yang disamakan dengan desa yang merupakan bentuk detail dari penataan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Rencana tata ruang kawasan perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten merupakan alat koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan yang bersifat lintas wilayah.
- (3) Rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berisi struktur ruang dan pola ruang yang bersifat lintas wilayah administratif.

**Pasal 51**

- (1) Rencana tata ruang kawasan agropolitan merupakan rencana rinci tata ruang 1 (satu) atau beberapa wilayah kabupaten.
- (2) Rencana tata ruang kawasan agropolitan memuat:
  - a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang kawasan agropolitan;
  - b. rencana struktur ruang kawasan agropolitan yang meliputi sistem pusat kegiatan dan sistem jaringan prasarana kawasan agropolitan;
  - c. rencana pola ruang kawasan agropolitan yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya;
  - d. arahan pemanfaatan ruang kawasan agropolitan yang berisi indikasi program utama yang bersifat interdependen antardesa; dan
  - e. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan agropolitan yang berisi arahan peraturan zonasi kawasan agropolitan, arahan ketentuan perizinan, arahan ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

**Paragraf 3**  
**Pemanfaatan Ruang Kawasan Perdesaan**  
**Pasal 52**

- (1) Pemanfaatan ruang kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten merupakan bagian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Pemanfaatan ruang kawasan perdesaan yang merupakan bagian dari 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten dilaksana-nakan melalui penyusunan program pembangunan beserta pembiayaannya secara terkoordinasi antarwilayah kabu-paten terkait.

**Paragraf 4**

Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Perdesaan.

**Pasal 53**

- (1) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten merupakan bagian pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten dilak-sanakan oleh setiap kabupaten.
- (3) Untuk kawasan perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten yang mempunyai lembaga kerja sama antarwilayah kabupaten, pengendaliannya dapat di-laksanakan oleh lembaga dimaksud.

**Paragraf 5**  
**Kerja Sama Penataan Ruang Kawasan Perdesaan**  
**Pasal 54**

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten dilaksanakan melalui kerja sama antardaerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kawasan agropolitan yang berada dalam 1 (satu) kabupaten diatur dengan peraturan daerah kabupaten, untuk kawasan agropolitan yang berada pada 2 (dua) atau lebih wilayah

kabupaten diatur dengan peraturan daerah provinsi, dan untuk kawasan agropolitan yang berada pada 2 (dua) atau lebih wilayah provinsi diatur dengan peraturan pemerintah.

- (3) Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan secara terintegrasi dengan kawasan perkotaan sebagai satu ke-satuan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Penataan ruang kawasan agropolitan diselenggarakan dalam keterpaduan sistem perkotaan wilayah dan nasional.
- (5) Keterpaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) men-cakup keterpaduan sistem permukiman, prasarana, sistem ruang terbuka, baik ruang terbuka hijau maupun ruang terbuka nonhijau.

## **BAB VII**

### **PENGAWASAN PENATAAN RUANG**

#### **Pasal 55**

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pem-binaan, dan pelaksanaan penataan ruang.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (4) Pengawasan Pemerintah dan pemerintah daerah sebagai-mana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan melibatkan peran masyarakat.
- (5) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.

#### **Pasal 56**

- (1) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) dilakukan dengan mengamati dan memeriksa kesesuaian antara penyelenggaraan penataan ruang dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Apabila hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti terjadi penyimpangan administratif dalam penyelenggaraan penataan ruang, Menteri, Gubernur, dan Bupati/Bupati mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Dalam hal Bupati/Bupati tidak melaksanakan langkah penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Gubernur mengambil langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan Bupati/Bupati.
- (4) Dalam hal Gubernur tidak melaksanakan langkah penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Menteri mengambil langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan Gubernur.

### **Pasal 57**

Dalam hal penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2), pihak yang melakukan penyimpangan dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 58**

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan pula pengawasan terhadap kinerja fungsi dan manfaat penyelenggaraan penataan ruang dan kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (2) Dalam rangka peningkatan kinerja fungsi dan manfaat penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional disusun standar pelayanan penyelenggaraan penataan ruang untuk tingkat nasional.
- (3) Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek pelayanan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- (4) Standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup standar pelayanan minimal bidang penataan

ruang provinsi dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang kabupaten/kota.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur dengan peraturan Menteri.

**Pasal 59**

- (1) Pengawasan terhadap penataan ruang pada setiap tingkat wilayah dilakukan dengan menggunakan pedoman bidang penataan ruang.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan pada pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan terhadap pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang diatur dengan peraturan Menteri.

**BAB VIII**

**HAK, KEWAJIBAN, DAN PERAN MASYARAKAT**

**Pasal 60**

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

**Pasal 61**

- Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:
- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
  - b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
  - c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
  - d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

**Pasal 62**

Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenai sanksi administratif.

**Pasal 63**

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dapat berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

**Pasal 64**

Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara penerapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 65**

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:
  - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;

- b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
  - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

**Pasal 66**

- (1) Masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan penataan ruang dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan.
- (2) Dalam hal masyarakat mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tergugat dapat membuktikan bahwa tidak terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang.

**BAB IX**  
**PENYELESAIAN SENGKETA**

**Pasal 67**

- (1) Penyelesaian sengketa penataan ruang pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**BAB X**  
**PENYIDIKAN**

**Pasal 68**

- (1) Selain pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia, pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penataan ruang diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk membantu pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

- (2) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:
- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
  - b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
  - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang sehubungan dengan peristiwa tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
  - d. melakukan pemeriksaan atas dokumen-dokumen yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang pe-nataan ruang;
  - e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang di-duga terdapat bahan bukti dan dokumen lain serta melakukan penyitaan dan penyegelan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana dalam bidang penataan ruang; dan
  - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dalam bidang penataan ruang.
- (3) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan kepada pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia.
- (4) Apabila pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memerlukan tindakan penangkapan dan penahanan, penyidik pegawai negeri sipil melakukan koordinasi dengan pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum melalui pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia.

- (6) Pengangkatan pejabat penyidik pegawai negeri sipil dan tata cara serta proses penyidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB XI**

### **KETENTUAN PIDANA**

#### **Pasal 69**

- (1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus- juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

#### **Pasal 70**

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau ke-rusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

**Pasal 71**

Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**Pasal 72**

Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

**Pasal 73**

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang mener-bitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pember-hentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

**Pasal 74**

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap

pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, **Pasal 71, dan Pasal 72.**

- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:
- a. pencabutan izin usaha; dan/atau
  - b. pencabutan status badan hukum.

### **Pasal 75**

- (1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72, dapat menuntut ganti kerugian secara Perdata kepada pelaku tindak pidana.
- (2) Tuntutan ganti kerugian secara Perdata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan hukum acara pidana.

## **BAB XII**

### **KETENTUAN PERALIHAN**

#### **Pasal 76**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penataan ruang yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.

#### **Pasal 77**

- (1) Pada saat rencana tata ruang ditetapkan, semua pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang.
- (2) Pemanfaatan ruang yang sah menurut rencana tata ruang sebelumnya diberi masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.
- (3) Untuk pemanfaatan ruang yang izinnya diterbitkan sebelum penetapan rencana tata ruang dan dapat dibuktikan bahwa izin tersebut diperoleh sesuai dengan prosedur yang benar, kepada pemegang izin diberikan penggantian yang layak.

**BAB XIII**  
**KETENTUAN PENUTUP**  
**Pasal 78**

- (1) Peraturan pemerintah yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (2) Peraturan presiden yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (3) Peraturan Menteri yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (4) Dengan berlakunya Undang-Undang ini:
  - a. Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional disesuaikan paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan;
  - b. semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan; dan
  - c. semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.

**Pasal 79**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

**Pasal 80**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan Di Jakarta  
Pada Tanggal 27 April 2007  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
Ttd.  
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan Di Jakarta  
Pada Tanggal 27 April 2007  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,  
Ttd.  
HAMID AWALUDIN

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 2007 NOMOR 68**





### **PENERBIT P.T. ALUMNI**

Jalan Bukit Pakar Timur II/109  
TEL. (022) 2501251, 2503038, 2503039  
FAX. (022) 2503044 - BANDUNG - 40197  
**Web site:** [penerbitalumni.com](http://penerbitalumni.com)  
**E-mail :** [penerbitalumni@gmail.com](mailto:penerbitalumni@gmail.com)  
[purchaseorderalumni@yahoo.com](mailto:purchaseorderalumni@yahoo.com)  
[penerbitanalumni@yahoo.com](mailto:penerbitanalumni@yahoo.com)

Kontruksi Pengaturan Hukum Pelaksanaan Landreform