

Dian Ekawaty Ismail

HUKUM TATA RUANG

REKONSTRUKSI MENUJU PEMUKIMAN INDONESIA BEBAS KUMUH

HUKUM TATA RUANG

**Rekonstruksi Menuju
Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh**

**Sanksi pelanggaran Pasal 72:
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Dian Ekawaty Ismail

HUKUM TATA RUANG

**Rekonstruksi Menuju
Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh**



Ismail, Dian Ekawaty

**HUKUM TATA RUANG --- Rekonstruksi Menuju
Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh ---- Yogyakarta: UIIPress, 2019**

x + 214 hlm; 16 x 23 cm

ISBN 978-602-6215-52-9

Cetakan Pertama : Januari 2019

Cover - Layout : UII Press Yogyakarta

Penerbit : UII Press Yogyakarta (Anggota IKAPI)

Jl. Cik Di Tiro No.1, Yogyakarta - 55223

Tel. (0274) 547865 (Hotline); Fax. (0274) 547864

E-mail : uiipress@yahoo.co.id; fb: UII Press

Hak cipta © 2019 pada UII Press dilindungi undang-undang (*all rights reserved*)

Kata Sambutan

Prof. Dr. H. Eman Suparman, S.H.,M.H.

Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia 2011-2013
Ketua Bidang Pengawasan Perilaku Hakim & Investigasi
Komisi Yudisial RI 2013-2015
Guru Besar Hukum Acara Perdata Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran Bandung

Persoalan penataan ruang yang tidak terlaksana secara optimal akan berdampak terhadap terciptanya suatu kawasan kumuh, demikian pula aturan-aturan dalam regulasi penataan ruang yang tidak berjalan efektif akan banyak menimbulkan dampak dalam pengaturan ruang atau kawasan diantaranya terciptanya kawasan kumuh. Literatur Hukum Indonesia yang mendiseminasikan tentang hal tersebut belum terlalu banyak, sehingga berbagai teori serta doktrin tersebut memang belum cukup difahami dengan baik.

Tulisan yang dikerjakan oleh saudara Dr. Dian Ekawaty Ismail, S.H., M.Hum. seorang Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo tentang **“HUKUM TATA RUANG --- Rekonstruksi Menuju Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh ”** ini harus disambut dengan baik.

Tulisan ini bukan sekedar berbicara teori, akan tetapi substansi buku ini menunjukkan bahwa penulis yang juga seorang peneliti mencoba mengemukakan permasalahan yang dihadapi dalam persoalan Kawasan Kumuh ini di Indonesia dewasa ini yang pada umumnya masih belum sejalan dengan asas Pembangunan yang Memanusiakan manusia”.

Oleh karena itu, Buku ini wajib dibaca serta difahami dengan baik oleh para Mahasiswa, baik S1, S2, maupun S3 Ilmu Hukum, yang mengambil kekhususan bidang Hukum Lingkungan. Dari tulisan ini, saudara Dr. Dian Ekawaty Ismail berusaha mengemukakan buah pikirannya sekaligus sebagai hasil penelitian yang dilakukannya sendiri.

Saya sebagai Promotor Disertasi yang bersangkutan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, sangat bangga dan sungguh gembira diminta memberikan sambutan pada penerbitan disertasinya menjadi Buku, karena dalam menempuh studi S3 nya pada PDIH UNISSULA Semarang, saya menilai penulis buku ini

memang cerdas, sehingga lulus dengan predikat *Cum Laude* (dengan pujian). Saya menilai penulis buku ini memang seorang pembelajar yang baik. Bukti bahwa yang bersangkutan adalah pembelajar yang baik, meskipun jarak antara Gorontalo dan Semarang itu sangat jauh akan tetapi penulis buku ini telah berupaya dengan sungguh-sungguh untuk dapat menyelesaikan pendidikan S3 bidang Ilmu Hukum dengan baik dan tepat waktu, sehingga ilmu yang ditekuni oleh yang bersangkutan akan menunjang pengalaman yang bersangkutan sebagai dosen dan peneliti. Untuk itu, penerbitan buku ini patut disambut dengan baik sebagai salah satu upaya memperkaya khazanah ilmu hukum Indonesia.

Selamat Membaca serta memahami buku ini.

Bandung, 3 Juli 2018

Prof. Dr. H. Eman Suparman, S.H.,M.H.

Daftar Isi

Kata Sambutan

Prof. Dr. H. Eman Suparman, S.H.,M.H.	v
Daftar Isi	vii

BAB I KONSEP PEMIKIRAN DAN TEORI	1
A. Latar Belakang	1
B. Konseptual Pemikiran Terhadap Penataan Ruang dan Permukiman	8
C. Teori Penunjang	11
1. Teori Keadilan.....	11
a. Teori keadilan Pancasila	11
b. Teori Keadilan Islam	14
c. Teori Keadilan menurut Filsuf Barat	17
2. Teori Efektivitas Hukum (Teori Bekerjanya Hukum).....	19
3. Teori Negara Kesejahteraan	29
Teori Hukum Progresif.....	33
4. Teori Hukum Pembangunan	35
BAB II KONSEP DAN SEJARAH PENGATURAN TATA RUANG	39
A. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang.....	39
1. Pengertian Tata Ruang.....	39
2. Asas dan tujuan penataan ruang	40
3. Perencanaan Tata Ruang.....	41
Perencanaan Tata Ruang Perkotaan	47
4. Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Tata Ruang	48
5. Klasifikasi Penataan Ruang.....	50
B. Sejarah Tata Ruang Di Indonesia	51
1. Di Zaman Kolonial	51
2. Perkembangan Setelah Perang: Batu Loncatan Ke Arah Penataan Ruang.....	55

a.	Pelebagaan perencanaan : Ordonansi Pembentukan Kota Tahun 1948	62
b.	Perkembangan Kelembagaan : Komite Perencanaan Tata Ruang.....	66
3.	Setelah Penyerahan Kedaulatan, Akibat-Akibat Dan Arah Baru.....	68
4.	Periode Tahun 1957: akhir dan permulaan	72
C.	Sejarah Pengaturan Hukum Tata Ruang Di Indonesia	73
D.	Perkembangan Penataaan Perkotaan Dengan Nilai – Nilai Seni.....	77
E.	Deklarasi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan Manusia	82

BAB III PROSES TERBENTUKNYA PERMUKIMAN

KUMUH	103	
A.	Pengertian dan Karakteristik Permukiman.....	103
1.	Pengertian Perumahan Dan Permukiman	103
2.	Kriteria Umum Permukiman Kumuh:.....	104
3.	Kriteria Khusus Permukiman Kumuh:	105
4.	Definisi Permukiman Kumuh.....	105
5.	Sebab dan Proses Terbentuknya Permukiman Kumuh.....	106
6.	Faktor Penyebab Pertumbuhan Kawasan Permukiman.....	107
a.	Faktor Urbanisasi Dan Migrasi Penduduk ...	109
b.	Faktor Lahan di Perkotaan.....	111
c.	Faktor Prasarana dan Sarana Dasar	111
d.	Faktor Sosial Ekonomi.....	111
e.	Faktor Sosial Budaya.....	113
f.	Faktor Tata Ruang	116
g.	Faktor Aksesibilitas	116
h.	Faktor Pendidikan	116
7.	Dasar-dasar Perencanaan Perumahan Permukiman.....	117
B.	Hukum Penataan Ruang.....	120
1.	Konsep Dasar Hukum Tata Ruang	120
2.	Kebijaksanaan Pertanahan Terhadap Perencanaan Kota.....	122

3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang 123
4. Pembagian Tindak Pidana Tata Ruang..... 126

BAB IV PERMASALAHAN KUALITAS HIDUP

- MASYARAKAT AKIBAT PERMUKIMAN KUMUH. 131**
- A. Kualitas Hidup Masyarakat Secara Umum..... 131
 1. Pemukiman dan penataan lingkungan di Indonesia sebagai negara berkembang. 131
 2. Masalah-masalah yang timbul akibat permukiman kumuh 136
 3. Perumahan dan kawasan Pemukiman menurut Undang-Undang No.1 Tahun 2011 140
 - B. Perumahan dan Lingkungan dalam Islam 141
 1. Lingkungan dan Perumahan Menurut Islam 141
 2. Kerusakan Lingkungan Menurut Islam 142
 3. Konsep Lingkungan Hidup dalam Fiqih 145
 - C. Kondisi Kekumuhan Terhadap Kualitas Hidup Masyarakat 146

BAB V REKONSTRUKSI HUKUM UNTUK MENGATASI

- PERMASALAHAN PERMUKIMAN 151**
- A. Mengatasi Permasalahan Permukiman 151
 1. Tantangan, Kendala, Dan Peluang Pembangunan Perumahan Dan Permukiman 152
 - a. Kendala Pembangunan Perumahan Dan Permukiman 153
 - b. Peluang Pembangunan Perumahan dan Permukiman 153
 - c. Perumahan dan Permukiman Ditinjau dari Aspek Kesehatan..... 153
 2. Agenda Global Perumahan dan Permukiman 154
 - a. Visi dan Misi Pembangunan Perumahan dan Permukiman yang Berkelanjutan 154
 - b. Kajian Kebijakan Perumahan dan Permukiman 156
 - c. Fokus Strategi Kebijakan yang Perlu Dikembangkan 156

d.	Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman.....	159
e.	Kelemahan dari Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman.	160
f.	Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Penyehatan Lingkungan Permukiman	161
g.	Kondisi dan Problematika Pendidikan Pada Masyarakat Permukiman Padat dan Kumuh.....	168
B.	Perbandingan Hukum Tentang Pelaksanaan Tata Ruang Di Berbagai Negara.....	170
1.	Pelaksanaan Tata Ruang Di Belanda	170
a.	Pemerintah Daerah dan Sistem Tata Ruang (<i>Local Governments and Spatial Planning System</i>)	173
b.	Tindakan Pokok Terkait dengan Kebijakan Tata Ruang	174
c.	Kotamadya merencanakan rencana zonasi lahan, yang memerlukan persetujuan provinsi. (<i>The municipalities were to devise land use zoning plans, which required provincial approval</i>).....	174
d.	Amandemen Dasar Undang-Undang Penataan Ruang (<i>Fundamental Amendment of Spatial Planning Act</i>)	175
e.	Penggunaan lahan dan zonasi (<i>Land use and zoning</i>)	176
f.	Metropolitan Area dan Tata Ruang (<i>Metropolitan Area and Spatial Planning</i>).....	177
g.	Perbandingan pelaksanaan Tata Ruang di Belanda dan di Indonesia.....	179
2.	Pelaksanaan Tata Ruang Di Jepang	181
C.	Rekonstruksi Hukum Untuk Mengatasi Permasalahan Permukiman Sehingga Kualitas Hidup Masyarakat Tercapai	185
	Upaya Mengatasi Permukiman Kumuh.....	185

DAFTAR PUSTAKA	205
-----------------------------	------------



BAB I

KONSEP PEMIKIRAN DAN TEORI



A. Latar Belakang

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia yang seutuhnya serta pembangunan seluruh masyarakat. Pembangunan mengandung makna bahwa pembangunan nasional mengejar keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara lahiriah dan batiniah. Pembangunan nasional harus diselenggarakan merata diseluruh negara, bagi seluruh masyarakat, dan bukan untuk kepentingan suatu golongan atau kelompok. Peningkatan taraf hidup dan kualitas masyarakat yang merupakan hasil dari pembangunan harus dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Pembangunan nasional di Indonesia dilakukan mencakup semua aspek dan bidang kehidupan dan bersifat kompleks. Pada umumnya pembangunan itu dijelaskan dalam program-program. Banyaknya aspek yang terkait tidak memungkinkan pembangunan dilakukan sekaligus. Oleh karena itu, dalam program dan rencana pembangunan ada prioritas dan aspek atau bidang yang akan terlebih dulu dilakukan. Namun pembangunan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang sila ke-5 yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke- 4, yang menyatakan “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah./ Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”.¹

¹Selanjutnya, dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”² Apabila kita cermati secara seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh Negara, yang kesemuanya itu memiliki nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan dalam lingkungan hidup.

Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan Negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban Negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Selanjutnya dalam mengomentari konsep *Roscoe Pound*, Mochtar Koesoematmadja³ mengemukakan bahwa hukum haruslah menjadi sarana pembangunan. Disini berarti hukum harus mendorong proses modernisasi. Artinya bahwa hukum yang dibuat haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sejalan dengan fungsi tersebut, maka dipandang perlu untuk membentuk undang-undang mengenai penataan ruang. Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Namun cukup disadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam undang-undang tersebut.

Menurut Herman Hermit⁴ “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-

²Kalimat tersebut mengandung makna, Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki. Untuk dapat mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti Negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tersebut dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah.

³Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)* Penerbit Alumnus, Bandung, tahun 2002, hlm 45

⁴Hermit, Herman, *Pembahasan Undang Undang Penataan Ruang (U.U No.26 Tahun 2007)*, Mandar Maju, Bandung, Tahun 2008.

pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”. Undang-undang penataan ruang ini meliputi RTRWN, RTRW Pulau dan Kepulauan, RTRWP, maupun RTRW kabupaten/kota. Kabupaten/kota sebagai wilayah terkecil yang memiliki RTRW, harus diatur dengan baik agar tujuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup dalam ruang yang terkendali dapat terwujud. Setiap kabupaten/kota perlu diatur karena baik kabupaten maupun kota tersebut mengalami perubahan terus menerus seiring perkembangan jaman. Peran pemerintah daerah dalam penataan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵ Dalam pembagian urusan pemerintahan, salah satu yang menjadi urusan pemerintah daerah bersifat wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah perumahan rakyat dan kawasan permukiman.

Terbentuknya kota adalah sebagai akibat dari manifestasi fisik kekuatan-kekuatan yang membentuknya seperti kondisi sosial, kondisi ekonomi, budaya, politik maupun kondisi pertahanan dan keamanan. Oleh karena itu, perkembangan kota juga sangat dipengaruhi oleh amenities (daya tarik) kota tersebut sehingga menyebabkan terjadinya perubahan fisik dan penggunaan lahan kota. Berubahnya penggunaan jenis lahan terutama yang kurang produktif menjadi penggunaan jenis lahan yang produktif, merupakan fenomena kehidupan perkotaan yang mudah terlihat secara fisik.

Selain itu, pertambahan kebutuhan areal kota telah membuat perkembangan kota secara horizontal yang menjadi kebutuhan mendesak. Jika penggunaan lahan kota tersebut tidak ditata dengan baik, maka dapat dipastikan akan terjadi ketidak teraturan dan bahkan menuju kearah kekumuhan. Pembangunan dalam kaitannya dengan penataan adalah berbagai jenis kegiatan, baik yang mencakup sektor pemerintah maupun masyarakat dan dilaksanakan dalam rangka memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat.

Usaha tersebut pada dasarnya untuk memanfaatkan sumber daya dan meningkatkan pemenuhan kebutuhan. Masalah yang sering terjadi dalam pembangunan khususnya bidang perumahan adalah masalah pemerataan. Disatu sisi terdapat kawasan perumahan yang mempunyai sarana dan

⁵Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

prasarana yang memadai sehingga membuat para penghuni merasa nyaman. Sedangkan disisi yang lain terdapat kawasan perumahan yang mempunyai sarana dan prasarana yang sangat minim dengan kepadatan perumahan yang cukup tinggi dan kualitas lingkungannya yang buruk.

Pengaturan penataan ruang yang tidak terlaksana secara optimal akan berdampak terhadap terciptanya suatu kawasan kumuh, demikian pula aturan-aturan dalam regulasi penataan ruang yang tidak berjalan efektif akan banyak menimbulkan dampak dalam pengaturan ruang atau kawasan diantaranya terciptanya kawasan kumuh tersebut. Permasalahan yang sering muncul adalah pada perencanaan tata ruang yang tidak mengalokasikan kawasan/lahan bagi relokasi untuk warga yang bermukim di permukiman kumuh sehingga hal ini perlu menjadi perhatian untuk di rekonstruksi dalam undang-undang penataan ruang.

Demikian pula dalam regulasi tentang perumahan dan permukiman juga tidak mengatur secara jelas keharusan bagi tersedianya lahan bagi relokasi warga permukiman kumuh. Selain itu pula tidak adanya sanksi bagi masyarakat terhadap pelanggaran peruntukan lahan yang sudah diatur dalam perencanaan ruang serta bagi pemerintah juga yang tidak menyiapkan lahan untuk relokasi tersebut.

Hal-hal yang di sebutkan tersebut merupakan permasalahan dalam regulasi penataan ruang yang kadang terjadi kekeliruan pandangan bahwa kegiatan perencanaan tata ruang lebih banyak di maknai peruntukannya sebagai mekanisme dalam penerbitan ijin.

Kualitas dan sanitasi lingkungan yang buruk merupakan fenomena umum dan menjadi masalah klasik di hampir setiap kota di dunia. Kualitas lingkungan yang buruk ini salah satu faktornya adalah diakibatkan oleh pertumbuhan jumlah penduduk, sedangkan lahan untuk bermukim luasnya tetap.

Pertumbuhan penduduk ini berimplikasi pada pemenuhan akan perumahan dan permukiman. Harga lahan yang tinggi di wilayah strategis dan sehat mengakibatkan penduduk menempati wilayah yang kurang layak (tidak tersedianya sarana dan prasarana permukiman yang baik) untuk ditempati. Wilayah yang kurang layak ini setiap tahun terus bertambah dan berkembang menjadi kawasan kumuh.

Kawasan kumuh yang ada tidak terbentuk secara tiba-tiba, melainkan melalui proses kekumuhan yang panjang. Proses kekumuhan ini menghasilkan karakteristik kumuh yang berbeda pula. Kawasan kumuh yang ada di setiap daerah akan berbeda-beda karakteristiknya karena

adanya perbedaan permasalahan, sosial budaya, tingkat perekonomian dan infrastruktur yang berbeda antar daerah. Kawasan kumuh yang sudah dan mulai terbentuk ini harus ditangani sedini mungkin karena akan menimbulkan permasalahan serius di kemudian hari.

Penataan Lingkungan/Kawasan kumuh adalah suatu usaha untuk memperbaiki, mengubah, mengatur kembali lingkungan/kawasan tertentu sesuai dengan prinsip pemanfaatan ruang secara optimal. Penanganan tersebut harus disesuaikan dengan karakteristik wilayah. Penurunan fungsi suatu kawasan kumuh sehingga tidak dapat beroperasi secara optimal perlu dilakukan penataan untuk dapat mengembalikan fungsi kawasan tersebut. Kawasan yang tidak ditangani secara dini dan serius, dapat mengakibatkan permasalahan baru sehingga terjadi penurunan kualitas hidup di kawasan kumuh tersebut. Adanya penurunan kualitas hidup dapat mempengaruhi perkembangan kota itu sendiri.

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dalam upaya peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh, pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan kebijakan, strategi, serta pola-pola penanganan yang manusiawi, berbudaya, berkeadilan dan ekonomis.

Fungsi rumah dalam Undang-undang No.1 Tahun 2011 disebutkan:

1. Pemenuhan kebutuhan dasar
2. Tempat tinggal atau hunian
3. Aset (kekayaan) bagi pemiliknya
4. Status sosial dan ekonomi bagi pemiliknya
5. Tempat untuk mendapatkan penghasilan atau keuntungan
6. Sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat bagi pemiliknya
7. Penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri

Keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan, pada prinsipnya sangat mendorong meningkatnya perhatian terhadap penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh.⁶ Bahkan penambahan pasal pencegahan terhadap terbentuknya permukiman kumuh merupakan suatu kemajuan yang signifikan. Selain itu, Undang-Undang ini juga telah mengadopsi paradigma masyarakat sebagai subyek yang dipercaya akan

⁶Hal ini terlihat jelas dengan penambahan satu bab khusus yaitu Bab VIII tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh

menjadikan upaya pencegahan dan penanganan permukiman kumuh lebih bernas.

Secara umum peran pemangku kepentingan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP) mendapat porsi pembahasan yang cukup besar berupa partisipasi masyarakat, peran dan tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah. Dari pengaturan yang ada dalam undang-undang kalau di lihat pada dasarnya di motori oleh undang-undang tentang Penataan Ruang UU No. 26 Tahun 2007. Berpatokan pada materi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011, pada dasarnya keterlibatan masyarakat tidak hanya pada upaya pemenuhan rumah secara fisik tetapi juga meliputi keseluruhan proses mulai dari perencanaan sampai pengawasan.⁷

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, secara eksplisit dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Sementara penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak akan paripurna tanpa keterlibatan masyarakat di dalamnya. Hal ini menjadikan peran masyarakat menjadi suatu keniscayaan dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Hal yang relatif baru dalam undang-undang adalah terkait upaya pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru yang dilaksanakan. Salah satunya melalui pemberdayaan masyarakat berupa pendampingan dan pelayanan informasi terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi. Kemudian selanjutnya dalam penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman

⁷Jadi ketika masyarakat terpenuhi kebutuhannya akan rumah, hal tersebut telah melalui proses yang betul. Perumahan swadaya tidak lagi diartikan secara sempit ketika keterlibatan mereka hanya pada saat membangun rumah. Walaupun tentu saja dibalik itu terdapat kewajiban yang juga harus dipenuhi oleh masyarakat. Secara jelasnya kita dapat merujuk pada pasal 129 terkait hak dan pasal 130 terkait kewajiban dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011

kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.⁸

Dalam meningkatkan efektifitas pemenuhan peran masyarakat dibentuk forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.⁹ Tata-kelola pemerintahan yang kurang baik juga dapat memicu pertumbuhan permukiman kumuh. Pemerintah seringkali tidak mengakui hak masyarakat miskin dan melibatkan mereka dalam proses perencanaan. Hal ini justru mendukung pertumbuhan permukiman kumuh.

Respon pemerintah yang lamban dalam menanggapi urbanisasi juga memicu pertumbuhan kumuh. Urbanisasi membutuhkan perumahan yang terjangkau yang justru tidak mampu disediakan pemerintah atau swasta. Karena ketidaktersediaan hunian terjangkau, masyarakat miskin mencari peluang sendiri untuk memenuhi kebutuhannya akan hunian dengan menempati tanah (yang bukan miliknya) dan membangun gubuknya, atau menyewa rumah petak yang ada tanpa mempedulikan status tanahnya

Sikap pemerintah terhadap urbanisasi bervariasi, ada yang membuat kebijakan 'kota tertutup' (seperti Jakarta di tahun 1970-an), ada yang menggusur masyarakat miskin di permukiman liar (masih terjadi di Indonesia), ada pula yang pasif dan cenderung mendinginkan pertumbuhan permukiman spontan karena tidak mempunyai instrumen untuk menanganinya.¹⁰ Catatan statistik terkait penghuni permukiman kumuh yang berstatus liar (*squatter*) belum jelas atau kadang-kadang tidak ada karena pencatatan penduduk oleh pemerintah dianggap oleh para penghuni liar sebagai salah satu bentuk 'pengakuan' pemerintah terhadap keberadaan mereka di kota.

Adapun usaha untuk mengatasi semakin buruk dan meluasnya kawasan kumuh, diperlukan sebuah regulasi yang merupakan implementasi dari Undang-Undang serta agar dapat meminimalisir hal tersebut. Regulasi ini dibuat dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) tentang permukiman kumuh. Sehingga ketentuan dalam regulasi penataan ruang akan lebih beroperasi.

⁸Peran masyarakat dilakukan dengan memberikan masukan dalam (a) penyusunan rencana pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (b) pelaksanaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman; (d) pemeliharaan dan perbaikan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau (e) pengendalian penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

⁹Forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman., yang mempunyai fungsi dan tugas (a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; (b) membahas dan merumuskan pemikiran arah pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (c) meningkatkan peran dan pengawasan masyarakat; (d) memberikan masukan kepada Pemerintah; dan/atau (e) melakukan peran arbitrase dan mediasi di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

¹⁰<http://www.p2kp.org>, UPP3, Pematangan Konsep P2KP diakses tanggal 15 november 2016

Namun walaupun seperangkat aturan tentang penataan ruang telah di keluarkan, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak terjadi kesalahan dan masyarakat belum mengetahui aturan yang ada. Sebab aturan yang ada hanyalah aturan secara umum dalam implementasinya tidak dibarengi dengan aturan operasional, sehingga ibarat menjaring ikan kecil dengan jaring yang besar. Sehingga untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan terpenuhi sandang dan papan akan sangat sulit diwujudkan.

B. Konseptual Pemikiran Terhadap Penataan Ruang dan Permukiman

Salah satu kebutuhan dasar manusia adalah rumah sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta sebagai asset bagi pemiliknya. Dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat. Pemerintah bertanggung jawab dalam hal memberikan pemenuhan dalam hak dasar ini.

Hadirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan wujud dari pemenuhan hak masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah agar setiap warga Negara memperoleh jaminan hidup di tempat tinggal yang layak huni. Dalam Pasal 94 ayat (3) dijelaskan bahwa pemerintah daerah diwajibkan untuk melaksanakan pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan pemukiman kumuh. Sementara dalam Pasal 98 ayat (3) juga telah menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan lokasi dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah.

Meskipun dalam kaidah hukum tertulis sudah ditentukan, namun dalam prakteknya terkadang tidak mudah untuk dilakukan, banyak hal-hal atau kendala-kendala yang akan di hadapi apalagi mengubah atau mengganti yang sudah ada. Disisi lain masyarakat akan senantiasa berubah dan mengalami dinamika yang tentu memerlukan kaidah hukum atau aturan-aturan yang tepat untuk perubahan tersebut.

Dalam pembagian urusan pemerintahan, salah satu yang menjadi urusan pemerintah daerah bersifat wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah perumahan rakyat dan kawasan permukiman. Terkait dengan pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki sub urusan dalam hal penataan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh dengan

luas di bawah 10 (sepuluh) Ha dan melakukan pencegahan perumahan dan kawasan permukiman kumuh pada daerah kabupaten/kota.¹¹

Peningkatan urbanisasi yang berimplikasi kepada pertumbuhan populasi dan angka kemiskinan penduduk perkotaan di Indonesia menyebabkan pemerintah kesulitan untuk memastikan setiap warga negaranya dapat mengakses perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau. Sekitar 9,12% rumah tangga dari 64,1 juta rumah tangga di Indonesia tinggal dalam kondisi rumah yang tidak layak huni dan terdapat 38,431 Ha kawasan permukiman kumun perkotaan yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia.¹² Sehingga itu, komitmen pemerintah daerah menjadi penting dalam upaya pencapaian target Indonesia bebas kumuh 2020.

Dalam hal terbentuknya kaidah hukum yang sifatnya mengatur (*anvullen recht*) seperti halnya dalam regulasi pencegahan kawasan perumahan dan permukiman kumun, maka kepastian hukum dapat dilenturkan kepada rasa keadilan. Penerapannya dapat dilakukan melalui mediasi, negosiasi atau kompromi.

Demikian pula apabila kita memandangnya dari keyakinan dan agama mayoritas yang di anut di Indonesia, setelah melihat beberapa permasalahan yang sedang menghantui bumi kita, terutama Indonesia, tentu kita sebagai umat Islam yang merupakan agama terbesar di Indonesia harus turut bertanggung jawab untuk memperbaiki masalah yang mulai kita rasakan ini khususnya dalam penanggulangan dan pencegahan permukiman kumuh sebagai salah satu masalah lingkungan. Pandangan bahwa Islam di beberapa Negara di dunia ini sebagai agama teroris, agama yang tidak ramah, anti demokrasi dan memiliki semangat penegakan HAM yang lemah.

Selain itu pula, Islam distereotipe-kan sebagai agama yang kumuh, hal ini terlihat dan di sebabkan dari kemungkinan bahwa tidak sedikit umat islam yang hidup dibawah garis kemiskinan, sehingga mereka hidup di kolong-kolong jembatan, bantaran kali dan di tepian rel kereta api dan mereka inilah yang juga menjadi salah satu bagian bagi terciptanya lingkungan kumuh yang tidak sehat. Hal ini adalah indikasi rusaknya tatanan dalam lingkungan hidup kita.

¹¹Lampiran UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian 1 Huruf D tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang perumahan dan Kawasan Permukiman.

¹²Dirjen Cipta Karya, *Prosedur Operasional Baku (POB) Percepatan Penanganan Kumuh*, Kementerian PU Pera, Jakarta, tahun 2015, hlm.2.

Dalam Surat Ar Ruum ayat 41 kita diperingatkan tentang adanya kerusakan lingkungan hidup yang terjadi di daratan dan di lautan. Kemudian pada Surat Ar Ruum ayat 42, kita diperintahkan untuk melihat sejarah kehidupan umat manusia terdahulu. “Adakanlah perjalanan dimuka bumi dan perhatikanlah bagaimana kesudahan orang-orang yang dulu. Kebanyakan dari mereka itu adalah orang-orang yang mempersekutukan (Allah).” Dari ayat 41 dan 42 ini terlihat bahwa Allah SWT bisa saja memberikan bencana kepada manusia, apalagi manusia sudah melakukan banyak kerusakan di muka bumi ini

Selain itu, Allah SWT juga melarang kita melakukan kerusakan di muka bumi ini, sebagaimana firman-Nya dalam Al Quran, yang artinya: “dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi setelah (diciptakan) dengan baik. Berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut dan penuh harap. Sesungguhnya rahmat Allah sangat dekat kepada orang yang berbuat kebaikan.” Ayat ini semakin menjelaskan bahwa kita dilarang berbuat kerusakan di bumi ini, jika manusia melakukan kerusakan, niscaya bencanalah yang akan di dapat, sebagaimana disebutkan dalam Surat Ar Ruum ayat 41. Sedangkan dengan berbuat baik kepada bumi, maka limpahan rahmat dan berkahlah yang akan di terima.

Islam sebagai sebuah agama ternyata melarang untuk berbuat kerusakan di bumi ini, sehingga tidak ada alasan bagi pemeluknya untuk melakukan kerusakan di bumi dengan alasan apapun. Hal yang mendesak untuk segera dilakukan oleh umat islam saat ini adalah meyakinkan pengikutnya bahwa menjaga kelestarian lingkungan adalah sebuah bentuk ekspresi keber-imaan kepada Allah SWT. Sehingga dosa hukumnya bagi umat islam jika melakukan kerusakan di bumi. Upaya untuk membumikan ajaran islam tentang kelestarian lingkungan sudah mulai dilakukan oleh sebagian ulama dan cendekiawan islam yang ada.

C. Teori Penunjang

1. Teori Keadilan

a. Teori keadilan Pancasila

Pancasila,¹³ merupakan dasar negara dan landasan ideologi Negara Republik Indonesia, Pancasila juga merupakan pandangan hidup yang berkembang dalam kehidupan sosial dan budaya Indonesia. Di era modernisasi mengharuskan masyarakat Indonesia agar lebih memahami nilai-nilai Pancasila.

Sebagai dasar filsafat Negara, Pancasila tidak hanya merupakan sumber dari peraturan PerUndang-Undangan, melainkan juga merupakan sumber moralitas terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Sila ke-2 yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” merupakan sumber nilai moral bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Nilai- nilai pancasila juga bersifat obyektif karena sesuai dengan kenyataan dan bersifat umum. Sedangkan sifat subyektif karena hasil pemikiran bangsa Indonesia.

Nilai Pancasila secara subyektif adalah nilai-nilai yang timbul dari hasil penilaian dan pemikiran filsafat dari bangsa Indonesia sendiri, nilai Pancasila yang merupakan filsafat hidup/pandangan hidup/pedoman hidup/pegangan hidup/petunjuk hidup sangat sesuai dengan bangsa Indonesia, sedangkan nilai Pancasila secara obyektif yaitu bahwa inti sila-sila dari Pancasila akan tetap ada sepanjang masa dalam kehidupan manusia baik dalam adat kebiasaan, kebudayaan, maupun kehidupan keagamaan.

Nilai-nilai Pancasila telah ada pada bangsa Indonesia sejak zaman dahulu kala yang berupa adat-istiadat, nilai-nilai kebudayaan dan nilai religius. Jiwa Bangsa Indonesia mempunyai arti statis (tetap, tidak berubah), dan mempunyai arti dinamis (bergerak).

¹³Diperuntukkan kepada Pancasila sebagai dasar filsafat negara, maka kita mendapatkan asal mula atau sebab-sebab sebagai berikut (i). Bangsa Indonesia sebagai asal mula bahan (causa materialis), terdapat dalam adat kebiasaan, kebudayaan dan dalam agama-agamanya; (ii) seorang anggota badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu Bung Karno yang kemudian bersama-sama Bung Hatta menjadi Pembentuk negara, sebagai asal mula bentuk atau bangun (causa formalis) dan asal mula tujuan (causa finalis) dari Pancasila sebagai calon dasar filsafat negara; (iii) Sejumlah 9 (sembilan) orang diantaranya kedua belaiiau tersebut, semuanya anggota Badan penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yang terdiri atas golongan-golongan kebangsaan dan agama, dengan menyusun rencana Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dimana terdapat Pancasila, dan juga Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang menerima rencana tersebut dengan perubahan, sebagai asal mula sambungan baik dalam arti asal mula bentuk maupun dalam arti asal mula tujuan dari Pancasila sebagai calon dasar filsafat Negara (iv). Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagai asal mula karya (causa efisien), yaitu yang menjadikan Pancasila sebagai dasar filsafat Negara, sebelum ditetapkan oleh Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia baru ada Pancasila sebagai calon dasar filsafat Negara. Lihat Notonagoro, Pancasila Secara Ilmiah Populer, Jakarta, Bina Aksara, tahun 1987, hlm.26

Dalam pidato 1 juni 1945 ditegaskan, bahwa maksud Pancasila adalah sebagai *Philosophische Grondslag* daripada Indonesia Merdeka, dan *Philosophische Grondslag* itulah fundamental falsafah, pikiran yang sedalam-dalamnya untuk diatasnya didirikan gedung “Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi”¹⁴

1) Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa terkandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah sebagai pengejawantahan tujuan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahwa moral negara, moral penyelenggara negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang - undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara haru dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.

2) Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab

Nilai kemanusiaan ini bersumber pada dasar filosofis antropologis bahwa hakikat manusia adalah susunan kodrat rokhani (jiwa) dan raga, sifat kodrat individu dan mahluk sosial, kedudukan kodrat mahluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa.¹⁵ Manusia memiliki hakikat pribadi yang mono – pluralis terdiri atas susunan hidup makhluk Tuhan yang Maha Esa.

3) Persatuan Indonesia

Berupa pengakuan terhadap hakikat satu tanah air, satu bangsa dan satu negara Indonesia, tidak dapat dibagi sehingga seluruhnya merupakan satu kesatuan dan keutuhan. Sila persatuan Indonesia di dasari dan di jiwai oleh Ketuhanan Yang MahaEsa dan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab serta mendasari sila Kerakyatan Yang di Pimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Indonesia.

4) Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Menjunjung dan mengakui adanya rakyat yang meliputi keseluruhan jumlah semua orang warga dalam lingkungan daerah, atau negara tertentu yang segala sesuatunya berasal dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, diperuntukan untuk rakyat.

¹⁴C.S.T. Kansil, *Pancasila dan UUD 1945 Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2003, hal 55.

¹⁵Kaelan, *Pendidikan Pancasila*. Paradigma, Yogyakarta, tahun 1996, hlm. 80

5) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Hakikat adil adalah berupa pemenuhan segala sesuatu yang berhubungan dengan hak dalam hubungan hidup kemanusiaan. Nilai yang terkandung dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dibandingkan dengan sila-sila yang lain, sila ke-Lima ini mempunyai keistimewaan didalam rumusnya, yaitu didahului oleh kata-kata yang menegaskan bahwa empat sila yang mendahuluinya adalah “untuk mewujudkan” apa yang terkandung dalam sila yang ke lima ialah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁶ Masyarakat Adil dan Makmur adalah impian kebahagiaan yang telah lama ada dalam keyakinan bangsa Indonesia. Cita-cita keadilan dan kemakmuran adalah sebagai tujuan akhir dari revolusi bangsa Indonesia yang juga termuat dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁷

Dalam diri setiap orang harus selalu ada kemampuan untuk memberikan apa yang seharusnya untuk diri sendiri maupun untuk orang lain, karena manusia adalah memiliki sifat kodrat perseorangan dan sifat kodra mahluk sosial. Dalam istilah keadilan sosial atau adil yang berarti penjelmaan unsur-unsur dari hakekat manusia sebagai perseorangan dan mahluk sosial.¹⁸

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁹ menunjukkan bahwa manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama

¹⁶Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bina Akasara, Jakarta, tahun 1987, hlm. 156

¹⁷Pembukaan UUD 1945 itu sebagai penjelmaan naskah proklamasi kemerdekaan kita memuat segala cita-cita kebangsaan. Dilain tempat didalam Pembukaan, yaitu kalimat yang ke-empat dinyatakan juga bahwa pembentuk Pemerintah Indonesia adalah pula “untuk memajukan kesejahteraan umum”. Dengan adanya keadilan sosial sebagai sila kelima dari dasar filsafat Negara kita, maka berarti bahwa didalam “negara adil dan makmur” dan “kesejahteraan umum” itu harus terjelma keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lihat Notonagoro, *ibid*, hlm. 157

¹⁸Cita-cita dan pokok-pokok pikiran serta pedoman pokok yang tersimpul atau terkandung dalam istilah keadilan sosial intinya yang terdalam yaitu pertama, bahwa sila kelima ini berlandaskan kepada adil dan dalam arti bahwa segala sifat dan keadaan daripada dan di dalam negara adalah sesuai dengan hakekat adil dan bahwa disinilah letak daripada isi arti sila kelima yang terdalam dan yang terluas, yaitu yang bersifat abstrak, umum, universal, tetap tidak berubah; kedua, ketika kita membicarakan tentang hakekat daripada manusia didalam pembicaraan kita mengenai sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, kita mengetahui bahwa sudah menjadi bawaan daripada hakekat manusia atau merupakan keharusan yang mutlak bagi manusia, untuk memenuhi kebutuhan baik yang ketubuhan maupun kejiwaan, baik daripada diri sendiri, maupun daripada orang lain. Lihat *ibid*, hlm. 161.

¹⁹Sila Keadilan Sosial merupakan perwujudan yang paling konkret dari prinsip-prinsip Pancasila. Satu-satunya sila Pancasila yang dilukiskan dalam pembukaan UUD 1945 dengan menggunakan kata kerja “mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Prinsip keadilan adalah inti dari moral ketuhanan, landasan pokok perikemanusiaan, simpul persatuan, matra keadulatan rakyat. Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 2011, hlm. 606.

untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia. Keadilan sosial memiliki unsur pemerataan, persamaan dan kebebasan yang bersifat komunal. Dalam kehidupan masyarakat bersama harus terwujud suatu keadilan sosial, karena dengan demikian akan terpenuhi kebutuhan dan kepentingan hidup secara bersama, hal inilah yang menjadi pangkal dasar dari pada keadilan sosial.

Makna Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia dalam sila ke lima Pancasila mempunyai makna atau nilai yang dijiwai dan oleh sila pertama, kedua, ketiga sampai keempat. Dalam sila tersebut terkandung makna filosofis yang merupakan tujuan Negara Indonesia sebagai tujuan dalam kehidupan masyarakat bersama. Maka makna dan nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan masyarakat bersama ini adalah keadilan yang didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan. Yaitu, keadilan dengan hubungan antara manusia dengan dirinya sendiri, antara manusia dengan manusia lain, antara manusia dengan masyarakat, bangsa dan Negara serta hubungan antara manusia dengan Tuhannya.

b. Teori Keadilan Islam

Masalah keadilan dalam Islam banyak dibicarakan dalam Al Quran dalam berbagai konteks. Kata “Adil” di sebutkan dalam Al Quran sebanyak 28 dua Puluh Delapan) kali.²⁰ Keadilan dalam Islam bersumber dari kitab suci agama Islam yaitu Al Quran meskipun mempunyai makna yang beraneka ragam dan memiliki konteks yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Makna keadilan dalam Islam berasal dari kata “adil” yang dalam Bahasa Arabnya yaitu *Adl*.²¹

²⁰Dalam pendekatan kebahasaan makna Keadilan sebagai konsep dasar lebih luas daripada makna kebahasaan. Ada empat makna keadilan yang dikemukakan oleh pakar keagamaan (i) Adil dalam arti sama, (ii) Adil dalam arti seimbang (iii) Adil adalah perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada peliknya (iv) Adil yang di nisbahkan kepada Allah. Lihat Agus Romdlon Saputra, Konsep Keadilan Menurut Islam dan Para Filosof, Jurnal STAIN Ponorogo, 2012, hlm.185

²¹Sekurang-kurangnya terdapat enam arti kata adil, seperti yang dapat disimak berikut ini (i). Adil berarti tebusan, maksud dari tebusan disini adalah suatu usaha penyeimbang atau upaya menyamakan sesuatu dengan yang lain. Arti tebusan didalam ayat suci Al Quran (Q.S ;48 & 123 serta QS 6;70) adalah akibat dari pelanggaran ketentuan hukum di dunia atau sebagai tebusan atas perbuatan manusia yang selama hidup di dunia mengabaikan peringatan Allah SWT. (ii) Adil berarti mempersamakan atau memperlakukan secara jujur, dapat disimak pada (QS. 4;3 & 129 serta QS.42;15) Adil dalam makna persamaan hak terlihat dalam pelaksanaan hukum, sehingga peran hakim menjadi sangat sebrtal dalam mengakkan keadilan. Al Maraghi seorang musafir menegaskan “seorang hakim harus menjunjung tinggi keadilan ynag merupakan neraca keadilan. Keadilan harus berada diatas hawa nafsu dan kepentingan tertentu, di atas cinta dan permusuhan. Menjauhi keadilan adalah maksiat yang besar dan merusak sistem kemasyarakatan.” (iii) Adil berarti benar, dapat dijumpai dalam QS. 2;282 serta QS.4;58 & 135. Adil dalam makna benar ini maksudnya menempatkan posisi keadilan di atas hak-hak individu maupun kepentingan kelompok, sehingga apapun strata sosial seseorang, maka tidak boleh terjadi kepentingan pribadi mengorbankan prinsip kebenaran dan keadilan. (iv)

Keadilan juga diatur dalam hukum Islam dimana di sebutkan dalam Surat An-Nahl : 90 yaitu yang artinya *sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan.*²² Keadilan dalam Islam digambarkan bahwa keadilan yang mutlak adalah tidak berat sebelah, tidak terpengaruh sentiment perasaan sayang dan benci. Keadilan harus dipertahankan sebab dialah sendi kekukuhan Negara, tidak terpengaruh oleh apapun. Hasrat untuk mendapatkan keadilan adalah hasrat yang paling mendasar, serta sangat mengakar dalam setiap benak manusia.

Dalam teori Islam, Tuhan adalah penguasa komunitas orang beriman, Dia adalah Penguasa dan Legislator paling utama.²³ Sumber sumber keadilan dalam Islam atau Keadilan Ilahi secara tekstual terdiri dari Al Quran dan Sunnah.²⁴

Hakikat pembicaraan mengenai keadilan tidak dapat dilepaskan dari sifat-sifat dan dasar-dasar kepercayaan kepada Allah Yang Maha Kuasa. Bahkan Al Quran sebagai wahyu dan mujizat memberikan perhatian yang istimewa untuk terpeliharanya prinsip keadilan di dalam hukum relatif dan dalam perundang-undangan.²⁵

Bagi mereka yang sama sekali belum mengenal Islam, berdasarkan akidah pokok yang diajarkan dalam Alquran, dan juga secara apriori telah memandang Hukum Islam dalam pencitraannya yang buruk, memang selalu berpresepsi buruk tentang prinsip-prinsip keadilan dalam Islam.²⁶

Adil berarti seimbang atau sederhana, dalam arti seimbang inilah dimensi keadilan banyak diungkap dalam Al Quran. Keseimbangan maksudnya baik seimbang lahiriah, yaitu dalam hal penciptaan manusia maupun seimbang dalam penciptaan alam semesta. Adil dalam makna ini dapat dijumpai dalam QS.82:7, QS.55:7, QS.25:67, QS.17:67, QS.6:141. (v) Adil berarti nilai atau harga, dalam pengertian ini nilai atau harga dianggap sebagai unsur penyeimbang yang melengkapi kewajiban manusia, ketika kewajiban itu tidak sempat tertunaikan. Seperti dapat disimak dari QS.5:95, intinya denda berupa puasa yang jumlah harinya disesuaikan dengan nilai atau harga makanan yang harus diberikan kepada fakir miskin harus ditunaikan oleh seorang muslim yang membunuh binatang ketika sedang ihram. (vi) Adil berarti meng-Esakan Allah, sikap membenaran dan ketaatan kepada keesaan Allah SWT juga telah menuntun manusia untuk berbuat adil, seperti dapat dijumpai dalam QS.16:90. Lihat Eman Suparman Disertasi "Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial" tahun 2004, hlm.184-185

²²Hamka, *Keadilan Sosial Dalam islam*, Gema Insani, Jakarta, tahun 2015, hlm.49

²³Majid Khadduri, *Teologi keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, tahun 1999. hlm. 4

²⁴Prinsip-prinsip dan asal-asal keadilan yang berasal dari Wahyu dan Hikmah Ilahiah itu dianggap mutlak (sempurna) dan tak dapat diganggu gugat, dirancang untuk segala zaman serta kemungkinan besar dapat di aplikasikan pada seluruh umat manusia. Wahyu terwujud dalam Firman Allah termaktub dalam Al Quran; sementara Hikmah Ilahi diwahyukan kepada Nabi, diungkapkan dengan sabda Nabi sendiri serta disebarluaskan sebagai sunnah yang selanjutnya dikenal sebagai Hadits atau Hadits nabi. Lihat Majid Khadduri, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, tahun 1999. hlm. 3

²⁵Eman Suparman, Disertasi "Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengjeta Komersial" Undip, tahun 2004, hlm. 185

²⁶Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) termasuk interpretasi undang-undang(Legisprudence)*, Prenamedia Group, Jakarta, tahun 2009 , hlm.240

Imam Ali r.a bersabda, “Adil adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya, sedangkan ihsan (kedermawanan) menempatkannya bukan pada tempatnya.” Jika hal ini menjadi sendi kehidupan bermasyarakat, maka masyarakat tidak akan menjadi seimbang. Itulah sebabnya mengapa Nabi SAW menolak memberikan maaf kepada seorang pencuri setelah diajukan ke pengadilan, walau pemilik harta telah memaafkannya.²⁷

Masalah keadilan ialah bagaimanakah mengubah struktur-struktur kekuasaan yang seakan-akan sudah memastikan ketidakadilan, artinya yang memastikan bahwa pada saat yang sama di mana masih ada golongan-golongan miskin dalam masyarakat, terdapat juga kelompok-kelompok yang dapat hidup dengan seandainya karena mereka menguasai sebagian besar dari hasil kerja dan hak-hak golongan yang miskin itu.²⁸

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan perbuatan yang dilakukan *Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat.* (QS. An Nisa; 4;58)

Dengan lebih menitikberatkan fokus perhatian kita terhadap konteks social dan kultur yang lebih luas dari hukum Islam, dapat terlihat bahwa system hukum Islam merupakan jenis *Common Law System*, dimana keadilan dicari melalui suatu pengkajian seksama dan mendalam, lebih dari sekedar pengkajian fakta, dan keadilan berada tidak dalam ukuran ‘persamaan’, tetapi mewujudkan ‘kesetaraan’.²⁹

Keadilan dalam Hukum Islam dimaknainya adalah kesetaraan dan bukan persamaan.³⁰

²⁷ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al Quran*, Mizan, Bandung, tahun 2003, hlm.124

²⁸ Konsep Keadilan dalam Islam, library.walisongo.ac.id/digilib/download.php?id=8443, hlm.23

²⁹ Ahmad Ali, *Op. Cit*, hlm.241

³⁰ Ada tiga jenis keadilan menurut Hukum Islam, yang akan diperjelas dengan contoh sebagai berikut :

1. Keadilan jenis pertama, adalah keadilan dalam proses penegakan hukum, dimana setiap aparat hukum yang terlibat, berlaku adil dengan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, dan menerapkan asas equality before the law, atau semua orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan proses hukum. Tidak boleh ada tebang pilih atau diskriminasi.
2. Keadilan jenis kedua adalah keadilan dalam membuat pernyataan-pernyataan yang tidak boleh menyudutkan atau apriori terhadap seseorang atau suatu pihak saja. Keadilan ini juga mencakupi bahwa perkataan-perkataan kita tidak boleh bertendensi fitnah, pencemaran nama baik, atau character assassination (penghancuran karakter) terhadap orang lain yang di benci.
- 3.

Keadilan akan menjadi sangat penting jika menyangkut hajat hidup orang banyak atau hajat umum karena jika keadilan diabaikan, maka bukan saja akan menimbulkan kekacauan di tengah-tengah masyarakat akan tetapi juga akan menimbulkan pergeseran dan pertikaian antara satu dengan yang lain

Islam menginginkan tegaknya suatu masyarakat yang adil dan makmur dimana setiap orang diperlakukan dengan layak dan di haragai sebagai manusia. Tanpa itu ungkapan yang sering kita dengar dan kalimah bahwa Islam adalah *Rahmatan Lil alamin* akan menjadi seperti di awang-awang dan tidak ada artinya. Islam bukan Cuma ritual-ritual bagaimana individu berhubungan dengan sang Pencipta, tapi Islam juga menginginkan tegaknya suatu masyarakat yang adil dan makmur, dimana terdapat keadilan yang merata bagi seluruh masyarakat Indonesia terutama dalam hal mendapatkan keadilan bagi hak-hak warga negara yang salah satunya adalah pemukiman yang layak huni.

c. Teori Keadilan menurut Filsuf Barat

Teori-teori Hukum Alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.³¹ Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Di antara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics*. Dalam konsep-konsep Aristoteles seperti keadilan menurut hukum alam dan keadilan menurut hukum atau keadilan menurut kebiasaan.³² Teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

Keadilan menurut Plato sebagai seorang pemikir idealis abstrak yang mengakui kekuatan-kekuatan diluar kemampuan manusia sehingga

4. Keadilan jenis ketiga adalah keadilan yang di tegaskan dan di janjikan oleh Allah, janji dari yang maha benar itu tidak mungkin berubah dan tidak akan pernah berbuat, karena meskipun Allah SWT adalah Maha kuasa untuk jika mau, dapat mengubah apa pun, tetapi Allah mustahil memiliki sifat-sifat zalim. Dan oleh Allah sudah di pertegas dengan janji-Nya, bahwa di Hari kemudian (Akhirat) tidak ada lagi seseorangpun termasuk para nabi dan termasuk Nabi Muhammad yang mampu menolong orang lain termasuk keluarga dekatnya, apalagi hanya umatnya Lihat Ahmad Ali, Op.Cit. hlm.241

³¹Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, cet VIII, Kanisius, Yogyakarta tahun 1995 hlm. 196

³²Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 2001, hlm. 110

pemikiran irasional masuk dalam filsafatnya. Demikian pula halnya dengan masalah keadilan, Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Masyarakat memiliki elemen-elemen prinsipal yang harus dipertahankan, yaitu:

- 1) Pemilahan kelas-kelas yang tegas; misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia.
- 2) Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivisasi kepentingan-kepentingan anggotanya.

John Rawls dalam teori keadilannya menyatakan bahwa di dalam perkembangan pemikiran filsafat hukum dan teori hukum, tentu tidak lepas dari konsep keadilan. Konsep keadilan tidak menjadi monopoli pemikiran satu orang ahli saja. Banyak para pakar dari berbagai didiplin ilmu memberikan jawaban apa itu keadilan. Thomas Aquinas, Aristoteles, John Rawls, R. Dowkrin, R. Nozick dan Posner sebagian nama yang memberikan jawaban tentang konsep keadilan.³³

Dari beberapa nama tersebut John Rawls, menjadi salah satu ahli yang selalu menjadi rujukan baik ilmu filsafat, hukum, ekonomi, dan politik di seluruh belahan dunia, tidak akan melewati teori yang dikemukakan oleh John Rawls. Terutama melalui karyanya *A Theory of Justice*, Rawls dikenal sebagai salah seorang filsuf Amerika kenamaan di akhir abad ke-20. John Rawls dipercaya sebagai salah seorang yang memberi pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus mengenai nilai-nilai keadilan hingga saat ini.

Teori Keadilan Untuk menjawab permasalahan pertama bagaimana rasa keadilan dalam masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan tata ruang di Gorontalo. Teori “Keadilan” ini merupakan *Grand Theory* yang akan digunakan untuk menganalisa bahan hukum dan fakta-fakta hukum guna mendiskripsikan jawaban atas permasalahan pada penelitian ini secara umum, yaitu:

- 1) Akan digunakan untuk menganalisa bahan hukum dan fakta-fakta yang ditujukan untuk menjawab permasalahan pertama, khususnya dalam

³³<http://dpmfhunmer.blogspot.com/2013/01/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman.html>. diakses penulis <http://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls/>, tanggal 2 Januari 2017

- mencari dasar pembenar tentang perlunya diberikan kewenangan pemerintah daerah dan masyarakat untuk menetapkan kebijakan tata ruang yang seimbang dan bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Selain itu teori ini juga akan digunakan sebagai dasar analisis bagi penyusunan dan pendeskripsian bahan dan fakta-fakta hukum yang dibutuhkan dalam menjawab permasalahan kedua, khususnya dalam menentukan standarisasi apa yang harus dipenuhi sebagai dasar pertimbangan pemerintah daerah Gorontalo dalam menetapkan kebijakan tentang tata ruang yang berorientasi kepentingan masyarakat luas.
 - 3) Teori ini juga akan digunakan sebagai dasar bagi analisis terhadap bahan dan fakta-fakta hukum yang ditujukan untuk menjawab permasalahan ketiga, yaitu akan digunakan sebagai dasar dalam membangun konsep baru berupa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan dan arah pembangunan di Gorontalo yang berimplikasi terhadap kesejahteraan masyarakat.

2. Teori Efektivitas Hukum (Teori Bekerjanya Hukum)

Istilah teori efektivitas hukum³⁴ berasal dari terjemahan Bahasa Inggris, yaitu *effectiveness of the legal theory*, bahasa Belanda disebut dengan *effectiviteit vande juridische theorie*, bahasa jermannya yaitu *wirksamkeit der rechtlichen theorie*.

Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*Equality before the Law*), namun dalam realita yang ada peraturan yang telah dibuat sering dilanggar atau tidak dipatuhi sehingga mengakibatkan peraturan perundang-undangan tersebut tidak berlaku efektif. Peraturan perundang-undangan yang dibuat baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi adalah bertujuan agar supaya masyarakat maupun aparaturnya dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membeda-bedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya.

Sejalan dengan tujuan hukum Nasional, dalam kajian ilmu hukum di Indonesia, seperti dalam Studi Ilmu Hukumserta mata kuliah hukum

³⁴Ada tiga suku kata yang terkandung dalam teori efektivitas hukum, yaitu teori, efektivitas dan hukum. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (i) ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), (ii) manjur atau mujarab, (iii) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha,tindakan) (iv) mulai berlaku (tentang undang-undang, peraturan). Keefektifan artinya (i) Keadaan berpengaruh, hal berkesan (ii) kemandirian, kemujaraban (iii) keberhasilan (usaha,tindakan) dan (iv) hal mulai berlakunya (undang-undang, peraturan) Lihat Salim HS, etc, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,tahun 2016, hlm.301-302.

yang lain masih jarang dikemukakan tentang tujuan hukum nasional kita. Namun demikian, tidaklah salah apabila kita mengambil kesimpulan bahwa tujuan hukum nasional adalah sama dengan tujuan Negara Republik Indonesia, di mana hukum merupakan bagian dari kekuasaan Negara.

Tujuan Negara RI sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 ialah: (1) melindungi segenap bangsa Indoensia dan seluruh tumpah darah Indoensia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada hakikatnya hukum yang salah satu diantaranya diwujudkan dalam bentuk serangkaian peraturan-peraturan ataupun kaidah-kaidah, pada dasarnya bersifat umum dan normatif. Disebut umum, karena hukum berlaku bagi setiap orang tanpa kecuali, dan dikatakan normatif karena pada dasarnya hukum menentukan apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan.

Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektivitas hukum adalah : “Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”³⁵

Suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar masyarakat yang menjadi target ketaatannya, maka kita akan mengatakan bahwa aturan hukum tersebut adalah efektif. Hal ini disebabkan karena apabila kita ingin melihat sejauh mana efektivitas suatu aturan hukum, maka pertama-tama kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak.

Hukum yang dalam bahasa latin adalah *recht* diartikan sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Hal ini berarti bahwa tatanan akan bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki dan merugikan masyarakat. Seperti yang di kemukakan oleh Hans Kelsen, pada umumnya hukum diartikan sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama, atau keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.³⁶

³⁵Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, tahun 2006, hlm.39

³⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakartaarta, tahun 2005 hlm.40-41

Jika yang akan kita kaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa factor, antara lain :³⁷

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.
- e. Pada umumnya factor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan, adalah professional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik didalam menjalankan tugas yang di bebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.³⁸

Dalam penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan yang meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.³⁹ Seseorang menaati ketentuan perundang-undangan adalah karena terpenuhinya suatu kepentingannya (*interest*) oleh perundang-undangan tersebut. Bekerjanya perundang-undangan dapat di tinjau dari dua perspektif :

³⁷Ahmad Ali, *Op. Cit.* hlm.378

³⁸Ahmad Ali, *Loc. Cit*

³⁹Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Substansi (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Struktur sebuah sistem adalah kerangka badannya; ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang keras yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. Struktur sistem hukum terdiri dari (i) unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang bagaimana serta mengapa) (ii) cara naik banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lainnya (iii) bagaimana badan legislatif ditata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi dagang Federal, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, prosedur yang harus diikuti. Substansi meliputi (i) aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum (ii) produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sisitem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum, Budaya hukum dibedakan menjadi (i) Kultur hukum eksternal (ii) Kultur hukum internal. Gagasan dasarnya adalah bahwa nilai-nilai dan sikap-sikap ketika diterjemahkan menjadi tuntutan akan menghidupkan mesin sistem hukum itu menjadi bergerak atau sebaliknya akan menghentukannya ditengah perjalanan. Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktru, substansi dan kultur berinteraksi. Lihat Lawrence Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal Sistem A Sosial Science Perspective)*, diterjemahkan oleh M.Khozim, Bandung, Nusa Media, 2009, hlm15-17, 292-293.

- a. Perspektif organisatoris, yang memandang perundang-undangan sebagai “institusi” yang di tinjau dari ciri-cirinya.
- b. Perspektif individu, atau ketaatan yang lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, dimana pergaulan hidupnya di atur oleh perundang-undangan.⁴⁰

Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum sebenarnya juga tergantung pada professional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut, syarat adanya standar hidup sosio ekonomi yang minimal di dalam masyarakat juga menjadi salah satu hal yang dapat mempengaruhi efektif atau tidaknya aturan hukum di samping keamanan dan ketertiban masyarakat yang juga harus dalam posisi aman, karena mustahil efektivitas hukum dapat terwujud apabila masyarakat dalam keadaan tidak aman, perang atau *chaos*.

Berbeda dengan Anthony Allot, yang mengemukakan tentang efektivitas hukum yaitu bahwa :

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau merepkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.”⁴¹

Konsep Anthony Allot tentang efektivitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi :

- a. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
- b. Kegagalan didalam pelaksanaannya;
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.⁴²

Ditaatinya suatu ketentuan perundang-undangan oleh seseorang adalah disebabkan karena terpenuhinya kepentingannya (*interest*) oleh perundang-undangan tersebut.⁴³ Efektivitas hukum dan keberlakuan

⁴⁰Ahmad Ali, *Op. Cit*, hlm.379

⁴¹Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, , *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, tahun 2016, hlm.302

⁴²*Ibid*, hal.303

⁴³Bekerjanya perundang-undangan dapat ditinjau dari dua perspektif : (i) Perspektif organisatoris, yang memandang perundang-undangan sebagai institusi yang ditinjau dari ciri-cirinya. (ii) Perspektif individu, atau ketaatan, yang lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, dimana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.Lihat Ahmad Ali, *Op. Cit*, hlm.379

hukum dalam suatu masyarakat juga bergantung kepada berbagai faktor dalam masyarakat itu sendiri. Fungsi hukum dalam suatu masyarakat yang belum maju akan berbeda dengan yang ada dalam masyarakat yang sudah maju. Namun demikian dalam setiap masyarakat, hukum lebih berfungsi untuk menjamin keamanan dalam masyarakat serta untuk mencapai struktur sosial yang diharapkan masyarakat.

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari perturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.⁴⁴

Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi. Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya.

Diharapkan ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal. Memandang efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut. Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. Kedua, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau *equal justice under law*. Ketiga, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksana peraturan. Apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

⁴⁴Lawrence M. Friedman dalam bukunya menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum (berupa lembaga hukum), substansi hukum (peraturan perundang-undangan) dan kultur hukum atau budaya hukum

Bekerjanya hukum dimulai dengan pembuatan hukum, pembuatan hukum merupakan pencerminan model masyarakatnya. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam 2 model, yaitu :⁴⁵

a. Model kesepakatan nilai-nilai (*value consensus*)

Bahwa pembuatan Hukum adalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Pembuatan hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat.

b. Model masyarakat konflik

Bahwa pembuatan Hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai, Negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*value-neutral*).

Teori yang digunakan untuk melakukan analisis teoritis tentang pembentukan hukum dan implementasinya (tentang bekerjanya hukum) didayagunakan untuk melakukan analisis tentang pembentukan hukum sekaligus juga untuk melakukan analisis terhadap implementasi hukum. Menurut teori ini, pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal,⁴⁶ terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Itulah sebabnya kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.⁴⁷

Dari model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut:⁴⁸

- a. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak;
- b. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;

⁴⁵William J. Chambliss, *Law, Order, and Power, Printed in United States of America*, Published Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948.

⁴⁶*ibid*

⁴⁷Penstudi mengasumsikan personal yang dimaksud oleh Robert Seidman dalam pembentukan hukum tidak lain adalah para elit politik yang duduk dalam legislatif atau lebih tepat yang menjadi anggota panitia khusus (Pansus) 22, yaitu Pansus yang ditugasi untuk mempersiapkan dan membahas rancangan UU Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁸Robert B Seidman. *Ibid*, 1972.

- c. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;

Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Dengan demikian, hukum dan politik yang berpengaruh dan tak dapat dipisahkan dari hukum yang bekerja di dalam masyarakat. Bahwa hukum itu untuk masyarakat, sebagaimana teori living law.⁴⁹ Fungsi-fungsi hukum hanya mungkin dilaksanakan secara optimal, jika hukum memiliki kekuasaan dan ditunjang oleh kekuasaan politik. Meskipun kekuasaan politik memiliki karakteristik tidak ingin dibatasi, sebaliknya hukum memiliki karakteristik untuk membatasi segala sesuatu melalui aturan-aturannya. Yang demikian agar tidak timbul penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan, sebaliknya kekuasaan politik menunjang terwujudnya fungsi hukum dengan “menyuntikan’ kekuasaan pada hukum, yaitu dalam wujud sanksi hukum.

Legitimasi hukum melalui kekuasaan politik, salah satunya terwujud dalam pemberian sanksi bagi pelanggar hukum. Meskipun demikian, jika sudah menjadi hukum, maka politik harus tunduk kepada hukum, bukan sebaliknya.⁵⁰ Demikian konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Demikian hukum dan politik saling bergantung dan berhubungan satu sama lainnya, dan saling mendukung ketika hukum bekerja dalam masyarakat, sebagaimana teori Chambliss dan Seidman.

Bekerjanya hukum tidak cukup hanya dilihat dari tiga elemen yang telah diuraikan di atas, perlu didukung lagi dengan model hukum yang dikemukakan dalam proposisi-proposisi sesuai dengan pendapat Robert B. Seidman, sebagai berikut :⁵¹

⁴⁹Living Law adalah hukum yang hidup dilingkungan suatu masyarakat tertentu berupa perilaku-perilaku sosial yang tercipta berdasarkan suatu konvensi dan solidaritas sosial, biasa kita sebut dengan istilah “hukum adat”. Hukum adat merupakan suatu istilah yang baru muncul sekitar abad ke-20.

⁵⁰Eko Sugiarto, *Hubungan Hukum dan Politik*, isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/0207231240

⁵¹Robert B. Seidman & William J. Chambliss, *Law, Order, and Power, Printed in United States of America*, Published Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948.

- a. *every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act.* (Setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku);
- b. *how a role occupant will act in respons to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and other forces affecting him.* (Respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis (lingstra) yang mempengaruhinya);
- c. *how the enforcement institution, will act in respons to norm of law is a function of the rule laid down their sanctions, the inhere complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants.* (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sanksinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi (lingstra) yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum); dan
- d. *how the law maker will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanction, the inhere complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedbacks from role occupants and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis (ipoleksosbud hankam) terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan). Empat proposisi di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat. Teori Seidman ini dapat dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para elite negara, dan apakah bekerjanya hukum berfungsi sebagaimana mestinya dan efektif berlakunya dalam masyarakat, atau justru sebaliknya tidak efektif bekerjanya.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau

dari para penerap peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Problem penegakan hukum di Indonesia sebenarnya suah banyak di sampaikan oleh para pakar, ahli, birokrat diberbagai forum. Seperti menurut Robert B Seidman ada tiga faktor yang berpengaruh berlakunya hukum yaitu :⁵²

- a. Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Aparat Pelaksana (penegak hukum) dan
- c. Masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum).

Selain faktor yang telah disebutkan Robert B Seidman dan Soerjono Sukanto perlu juga ditambahkan juga mengenai masalah kesejahteraan bagi penegak hukum serta diterapkannya Reward and punishment, dalam hal ini akan mencoba mengemukakan hal tersebut tanpa mengesampingkan pendapat-pendapat yang telah

ada. Von Savigny menyatakan bahwa hukum itu sebagai sesuatu yang tumbuh atau didapatkan dalam pergaulan masyarakat.⁵³

Hal ini terjadi bukan karena dorongan kekuasaan untuk mengatur, bukan karena kepada kekuasaan diberi kekuasaan membentuk hukum/aturan, akan tetapi masyarakat sendiri yang menghendaki agar kekuasaan membentuk hukum/peraturan perundang-undangan. Lembaga Negara yang dikehendaki masyarakat tersebut sering disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Peraturan perundang-undangan sangat berpengaruh terhadap penegakkan hukum, oleh karena itu sejak dibuat oleh pembentuknya perundanga-undangan harus menyerap nilai, aspirasi yang ada dimasyarakat. Selama ini pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang nantinya bisa dijalankan atau tidak.

⁵²*Ibid*, Sedangkan menurut Soerjono Sukanto menyatakan ada lima faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum dimasyarakat, yaitu :

1. Peraturan Perundang-Undangan.
2. Aparat Pelaksana (penegak hukum) dan
3. Masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum).
4. Sarana Prasarana.
5. Dana.

⁵³*Ibid*, hlm. 43. Sedangkan Jeremmy Bentham menyatakan bahwa hukum itu dapat lahir dari perbuatan penguasa. Lebih-lebih saat sekarang ini, kebanyakan peraturan perundang-undangan merupakan produk penting dari pemegang kuasa

Pembuat peraturan perundang-undangan sadar ataupun tidak telah mengambil asumsi aturan yang dibuat akan dengan sendirinya berjalan. Undang-Undang kerap kali dibuat oleh DPR tanpa memperhatikan adanya jurang untuk melaksanakan Undang-Undang antara daerah yang satu dan daerah yang lain. Sering Undang-Undang yang dibuat hanya mengambil sampel didaerah Jakarta saja, tidak melihat di daerah lain. Konsekuensinya Undang-Undang tersebut pada daerah-daerah tertentu sangat sulit dilaksanakan.

Disetiap lini penegakkan hukum, aparat dan pendukung penegak hukum, sangat rentan dan terbuka peluang praktek korupsi atau suap.⁵⁴ Di Institusi peradilan uang juga berpengaruh atas putusan yang akan dijatuhkan oleh Hakim. Uang dapat melepaskan atau membebaskan terdakwa, jika dinyatakan bersalah uang dapat mengatur rendah dan seringannya hukuman yang dijatuhkan. Sedangkan di Lembaga Pemasyarakatan uang akan berpengaruh kepada narapidana, yaitu siapa yang memiliki uang akan mendapat perlakuan yang lebih baik dan manusiawi.

Masalah penegak hukum juga pada masalah sumber daya manusianya. Diawal-awal kemerdekaan istitusi hukum kejaksaan ataupun peradilan diisi oleh para tokoh-tokoh yang tidak jarang menjadi guru besar pada universitas ternama. Profesi hakim dan jaksa sangat dihormati, termasuk penghasilan hakim dan jaksa sangat besar, lebih dari seorang advokat. Tapi sekarang banyak lulusan terbaik dari universitas yang ternama yang menolak menjadi seorang hakim ataupun jaksa, tetapi mereka lebih memilih bekerja sebagai lawyer yang mana gajinya lebih besar dari pada gaji seorang hakim atau jaksa.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau menadasari hukum adat yang berlaku. Hukum adat tersebut

⁵⁴Hal ini juga wajar jika dilihat gaji atau upah yang diterima oleh aparat penegak hukum sendiri sangat rendah, bahkan belum tentu mencukupi untuk kebutuhan keluarga, oleh karena itu seharusnya kesejahteraan aparat penegak hukum lebih diutamakan. Gaji yang besar dan tunjangan kesejahteraan yang telah sesuai dengan taraf hidup masyarakat, diharapkan akan membuat penegak hukum kebal terhadap rayuan suap maupun korupsi. Tentunya gaji dan tunjangan yang besar harus diikuti dengan punishment yang tegas terhadap ini. Sekarang ini dari semua lini penegakkan hukum hampir bisa ditemukan praktek-pratek korupsi maupun suap. Dalam tingkat penyidikan uang dapat mempengaruhi posisi tawar atas pasal-pasal yang akan disangkakan. Dalam tingkat penuntutan, uang bisa berpengaruh atas diteruskan tidaknya penuntutan oleh penuntut umum, bahkan jika penuntutan itu dilakukan maka uang akan berpengaruh terhadap berat tuntutan yang akan dikenakan.

merupakan kebiasaan yang berlaku di kalangan rakyat banyak. Akan tetapi di samping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan) yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk itu.

Hukum dalam bentuk perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Semakin banyak persesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudahlah menegakkannya. Sebaliknya, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak sesuai atau bertentangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan atau menegakkan peraturan hukum dimaksud.⁵⁵ Secara sederhana fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Merasa heran bila semua upaya akan dilakukan, baik yang sah maupun yang tidak, semata-mata ruang lingkupnya adalah terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Apabila sarana dan prasarana sudah ada maka faktor-faktor pemeliharanya juga memegang peranan yang sangat penting.

Memang sering kali terjadi bahwa suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan padahal sarana pendukungnya belum tersedia lengkap. Peraturan yang semula bertujuan untuk memperlancar suatu proses, malahan mengakibatkan terjadinya kemacetan. Mungkin ada baiknya bahwa pada waktu hendak menerapkan suatu peraturan resmi ataupun memberikan tugas kepada petugas dipikirkan dahulu sarana dan fasilitasnya. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal ini tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

3. Teori Negara Kesejahteraan

Tujuan nasional bangsa Indonesia sesuai dengan bunyi Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan,

⁵⁵Masyarakat Indonesia terutama yang berada di kota-kota besar bila mereka berhadapan dengan proses hukum akan melakukan berbagai upaya agar tidak dikalahkan atau terhindar dari hukuman, kenyataan ini mengindikasikan masyarakat di Indonesia sebagai masyarakat pencari kemenangan, bukan pencari keadilan sebagai kemenangan.

perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sejalan dengan hal tersebut, dapat dilihat bahwa para pendiri negara Indonesia telah menyatakan bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah negara kesejahteraan.⁵⁶

Kesejahteraan sosial dalam UUD 1945 menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat Pasal 33 tentang Sistem Perekonomian dan Pasal 34 tentang Kepedulian Negara terhadap Kelompok Lemah (Fakir miskin dan anak terlantar). serta jaminan sosial.⁵⁷

Salah satu yang harus di penuhi oleh warga masyarakat untuk mencapai kesejahteraan adalah dengan mempunyai kesadaran hukum. Istilah kesadaran hukum digunakan oleh para ilmuwan sosial untuk mengacu ke cara-cara di mana orang-orang memaknakan hukum dan institusi-institusi hukum, yaitu, pemahaman-pemahaman yang memberikan makna kepada pengalaman dan tindakan orang-orang.⁵⁸ Kesadaran hukum yang dimiliki warga masyarakat, belum menjamin bahwa warga masyarakat tersebut akan menaati suatu aturan hukum atau perundang-undangan.⁵⁹

Kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat arti (Kamus Besar Bahasa Indonesia), dalam istilah umum, sejahtera menunjuk keadaan yang baik, kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai.⁶⁰

Konsep kesejahteraan dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat di lihat dari empat indicator yakni :⁶¹

- 1) Kesejahteraan;
- 2) Rasa Aman;

⁵⁶Diantara para pendiri bangsa, Bung Hatta kerap merujuk gagasan negara kesejahteraan itu pada praktik yang berkembang di negara-negara Skandinavia. Adapun Muhammad Yamin merujuknya kepada tradisi negara kesejahteraan di Jerman seperti tertuang dalam Konstitusi Weimar (1919). Paralelisme dengan paham negara kesejahteraan di Jerman ini juga tampak pada Pasal 26 UUDS 1950 yang berbunyi : “Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial”. Pasal ini meresonansikan apa yang terkandung dalam Konstitusi Weimar : “Hak milik mempunyai fungsi sosial”.Meski harus diingat pasal ini juga merefleksikan nilai-nilai sosialisme-religius dan hukum adat yang tumbuh di Indonesia sendiri. Lihat *ibid.*, hlm.581.

⁵⁷Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *flatfrom* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga sejatinya Indonesia adalah Negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*)model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*Participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *Welfare Pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat. Lihat Departemen Sosial, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, teks 9 Januari 2008.,hlm.34.

⁵⁸Achmad Ali, *Op. Cit* hlm.298

⁵⁹*Ibid.* hlm 300

⁶⁰Sutrisno, Rekonstruksi Pemberdayaan Tanah Wakaf Yang di Kelola Yayasan Berdasarkan Nilai Keadilan (Disertasi), Fakultas Hukum Unissula, Semarang, tahun 2016, hlm.12

⁶¹Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Rajawali, Jakarta, tahun 2012, hlm. 45

- 3) Kebebasan;
- 4) Jati diri;

Dalam rumusan Undang-undang Republik Indonesia Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial Pasal 2 ayat (1), berbunyi :

“Kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan bathin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban sesuai dengan Pancasila”.

Dari rumusan pasal diatas, dapat dimaknai bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu hal yang mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Dimana masyarakat mendapatkan kondisi kehidupan dengan terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi;

Negara Indonesia bukan negara liberal melainkan sebagai negara kesejahteraan (negara sosial).⁶² Negara dalam segala aktifitasnya harus senantiasa didasarkan pada hukum yang ada. Negara adalah sebuah komunitas politis yang punya tujuan untuk menciptakan keadilan sosial.⁶³

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik

⁶²Dalam pemikiran para pendiri bangsa, negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (setidaknya secara minimal), bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial. Dalam negara kesejahteraan Indonesia, yang dituntut adalah etika politiknya bukanlah penghapusan hak milik pribadi, melainkan bahwa hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat. Lihat Yudi latif, *Op.cit* hlm. 584.

⁶³Hubungan antara hukum dan negara, merupakan hal yang biasa jika mengatakan bahwa negara adalah sebuah komunitas politis yang menciptakan atau menyelenggarakan ketentuan sosial yang di sebut “hukum”. Pernyataan ini telah mempresumsikan bahwa negara dan hukm adalah dua hal yang berbeda, yang satu adalah sebuah komunitas, lembaga individual dan yang lain adalah ketentuan, sebuah sistem norma. Lihat Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif Prinsip-prinsip Teoritis* untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik, diterjemahkan Nurulita Yusron, Bandung; Nusa Media, hlm.345.

berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

Dalam perkembangan pemikiran tentang negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil dikenal juga dalam istilah Welfarestate atau negara kesejahteraan. Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang abad ke-19, yang populer saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang kapitalis-liberalis.

Dalam perspektif hukum menurut Wilhelm Lunstedt menyatakan :

*“Law is nothing but the very of mindkind ini organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than more existence and propagation.”*⁶⁴

Di Indonesia, konsep kesejahteraan sosial yang termaktub dalam Undang-undang RI Nomor 6 Tahun 1974 pasal 2 ayat 1 , jugadalam Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan 34 tentang kepedulian Negara pada kelompok lemah, menempatkan Negara sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Dari ketentuan dalam undang-undang tersebut di atas dapat dikatakan bahwa kesejahteraan sosial senantiasa menjadi tujuan pembangunan di Indonesia yang diarsiteki oleh Negara (*welfare State*). Apabila hukum ingin diabdikan pada keadilan dan kesejahteraan rakyat banyak, hal itu hanya mungkin diwujudkan apabila penerapannya dilakukan dengan cara-cara yang progresif.

Melihat pandangan mengenai social welfare state, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare state* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat di buktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak di rumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Berkenaan dengan pengamalan negara kesejahteraan (Welfare State) sesuai dalam negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁶⁴Lunstedt, *Legal Thinking Revised, My Views On Law* (Stockholm 1956) p.5 f. Pemikiran dari Wilhelm Lunstedt ini nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai Social Welfare, yang pertama harus diketahui adalah rasa apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Lunstedt mengenai social welfare ini hampir sama dengan pendapat Roscoe Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkan secara layak

Indonesia Tahun 1945, pemerintah berkewajiban untuk mengatur, menata dan menyelenggarakan pemenuhan kehidupan masyarakat sesuai batas kemampuannya. Bagi Indonesia, dengan lebih dari 17.000 pulau besar dan kecil, baik yang berpenghuni maupun yang tidak berpenghuni, sumber daya alam yang melimpah, hutan, gunung, sungai besar dan kecil, sumber daya hayati, baik di darat, laut maupun udara di atasnya, wajib dan telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk kesejahteraan masyarakat, lahir dan batin.

Kesejahteraan hidup seseorang dalam realitanya, memiliki banyak indikator keberhasilan yang dapat diukur.⁶⁵ Dalam kaitannya dengan permukiman kumuh, setiap masyarakat juga berhak memperoleh kesejahteraan dalam kehidupannya. Mewujudkan kesejahteraan adalah agenda utama pemerintah, bukan sekedar retorika belaka untuk mencapai kepentingan politis. Mewujudkan nilai-nilai kesejahteraan untuk rakyat adalah harga mati yang tak bisa di tawar-tawar lagi.

Kesejahteraan disini maksudnya memperoleh kehidupan yang layak dalam hal lingkungan permukiman, dimana kebijakan-kebijakan sosial yang diterapkan pemerintah merata kepada seluruh lapisan masyarakat. Masyarakat terpenuhi segala unsur material dan non-material sebagaimana pengertian kesejahteraan di atas sehingga kehidupannya terasa aman dan bahagia karena kebutuhan dasarnya terpenuhi.

Teori Hukum Progresif

Dalam pandangan hukum progresif dapat diuraikan bahwa apabila hukum ataupun peraturan tidak menguntungkan secara kolektif atau untuk kepentingan bersama dalam masyarakat, maka hukum harus segera dilakukan perubahan. Menurut Prof. Satjipto Rahardjo bahwa Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita.⁶⁶ Latar belakang kelahiran hukum progresif adalah ketidakpuasan dan keprihatinan atas kualitas penegakan hukum di Indonesia. Berdasar latar belakang ini dapat dikatakan bahwa spirit hukum progresif adalah spirit pembebasan. Pembebasan yang di maksud adalah sebagai berikut :⁶⁷

⁶⁵Kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah dapat di representasikan dari tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentaskannya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan peningkatan produktivitas masyarakat. Kesemuanya itu merupakan cerminan dari peningkatan tingkat pendapatan masyarakat golongan menengah kebawah. Lihat Suyatno, Thomas, dkk, *Kelembagaan Perbankan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 2005, hlm.56.

⁶⁶Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, tahun, 2008, hlm 43

⁶⁷Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, tahun 2015, hlm.10

- 1) Pembebasan terhadap tipe, cara berpikir, asas dan teori yang selama ini dipakai;
- 2) Pembebasan terhadap kultur penegakan hukum (*administration of justice*) yang selama ini berkuasa dan di rasa menghambat usaha hukum untuk menyelesaikan persoalan.

Revitalisasi hukum harus dilakukan secara rutin.. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum yang kemudian mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, dengan tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*).

Demikian pula untuk peraturan yang buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk mengikrarkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap saat terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif yang dapat menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang seharusnya dilayaninya.

Dalam pandangan penganjur *perspective social engineering by the law*, menurut Satjipto Rahardjo dikemukakan ada 4 (empat) syarat utama yang harus di penuhi agar suatu aturan hukum dapat mengarahkan suatu masyarakat, yaitu dengan cara :⁶⁸

- 1) Penggambaran yang baik dari suatu situasi yang dihadapi;
- 2) Analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan jenjang nilai-nilai;
- 3) Verifikasi dari hipodisertasi-hipodisertasi; dan
- 4) Adanya pengukuran terhadap efektivitas dari undang-undang yang berlaku.

Hukum yang ada di Indonesia sekarang ini, rasanya sudah tidak mampu dan tidak sesuai lagi untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang ada, untuk itulah diperlukan sesuatu yang baru yang bisa membawa kearah yang lebih baik, sesuatu teori pendobrak yang mampu menyelesaikan permasalahan hukum yang belum terselesaikan. Hal-hal inilah yang dirasakan Satjipto Rahardjo, sebagai suatu pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁶⁸Sajipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu Sosial Bagi pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, tahun 1977, hlm.66

Progresivisme dari hukum progresif bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama. Dengan demikian, asumsi dasar Hukum Progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia. Hukum tidak hadir untuk dirinya sendiri sebagaimana yang digagas oleh ilmu hukum positif tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.

Posisi yang demikian mengantarkan satu predisposisi bahwa hukum itu selalu berada pada status '*law in the making*' (hukum yang selalu berproses untuk menjadi). Yang penting dalam teori hukum progresif yaitu bahwa mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Dalam mengatasi problem terhadap penataan ruang khususnya pemukiman kumuh teori ini juga dapat mendukung, karena ideologi dalam hukum progresif adalah hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat. Kebijakan dalam penataan ruang adalah juga suatu politik hukum, sehingga konsep teori hukum progresif dianggap dapat memberi suatu pandangan kearah tercapainya kebijakan yang mensejahterakan masyarakat.

4. Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi *teori hukum pembangunan* tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Secara dimensional maka *Teori Hukum Pembangunan* memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam *Teori Hukum Pembangunan* tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman.⁶⁹

⁶⁹Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, tahun 1984, hlm. 1-8. dan pada *Legal Culture and Social Development*, Stanford Law Review, New York, hlm. 1002-1010 serta dalam *Law in America: a Short History*, Modern Library Chronicles Book, New York, tahun 2002, hlm. 4-7

Pada dasarnya *Teori Hukum Pembangunan* memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool social engineering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.⁷⁰

Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan “konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound “*Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia.

Ada sisi menarik dari teori yang disampaikan Laswell dan Mc Dougal dimana diperlihatkan betapa pentingnya kerja sama antara pengemban hukum teoritis dan penstudi pada umumnya (*scholars*) serta pengemban hukum praktis (*specialists in decision*) dalam proses melahirkan suatu kebijakan publik, yang di satu sisi efektif secara politis, namun di sisi lainnya juga bersifat mencerahkan. Oleh karena itu maka *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut.

Dalam proses tersebut maka Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*), teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis.

Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh

⁷⁰Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, tahun 2003, hlm. 5

karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:

- a. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- b. Konsep hukukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “*legisme*” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- c. Apabila “*hukum*” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.⁷¹

Lebih detail maka Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa “Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya

⁷¹Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, CV Utomo, Jakarta, tahun 2006, hlm. 415

kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.⁷²

Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”/”*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁷³

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

⁷²Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, tanpa tahun, hlm. 2-3

⁷³*Ibid*, hlm.13



BAB II

KONSEP DAN SEJARAH PENGATURAN TATA RUANG



A. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

1. Pengertian Tata Ruang

Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.¹ 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.²

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.³ Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan

¹Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²*Ibid* Pasal 1 Angka 3.

³*Ibid* Pasal 1 Angka 5.

ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).⁴

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural ruang dan pola ruang. Adapun yg dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya.

Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung, dan lain- lain. Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu pasal 1 angka 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

2. Asas dan tujuan penataan ruang

Menurut Herman Hermit⁵ “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:⁶

- a. Keterpaduan.⁷
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.⁸
- c. Keberlanjutan.⁹

⁴Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op.,Cit.* hlm. 33

⁵Herman Hermit. *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang.* Mandar Maju, Bandung, Tahun 2008. hlm. 68.

⁶Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op.,Cit.* Pasal 2.

⁷Keterpaduan 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.

⁸Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.

⁹Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.¹⁰
- e. Keterbukaan.¹¹
- f. Kebersamaan Dan kemitraan.¹²
- g. Perlindungan kepentingan umum.¹³
- h. Kepastian hukum dan keadilan.¹⁴
- i. Akuntabilitas.¹⁵

3. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa rencana, dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar reflex yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.

Pada negara hukum dewasa ini, suatu rencana tidak dapat dihilangkan dari hukum administrasi. Rencana dapat dijumpai pada berbagai bidang kegiatan pemerintahan, misalnya dalam pengaturan tata ruang. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib dan teratur. Rencana yang demikian itu dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan (misalkan suatu perizinan pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukan).

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus* kebijaksanaan.

¹⁰Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

¹¹Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

¹²Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

¹³Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

¹⁴Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

¹⁵Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya

Masalah perencanaan berkaitan erat dengan perihal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Perencanaan dapat dikatakan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan.

Saul M. Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakannya suatu perencanaan adalah :¹⁶

- a. Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- b. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi, dengan perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.
- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi terbaik.
- d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
- e. Dengan adanya rencana, maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

Dalam kamus tata ruang dikemukakan yang dimaksud dengan rencana tata ruang adalah kekayaan atau metode pengaturan perkembangan tata ruang di kemudian hari.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural ruang dan pola ruang.

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

¹⁶Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahyangan, Bandung, tahun 1997, hlm 34.

Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu pasal 1 angka 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹⁶

Selanjutnya, dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang.

Adapun yang dimaksud struktur pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk lingkungan secara hirarkis dan saling berhubungan dengan satu sama lainnya. Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyeraskan berbagai kegiatan sektor pembangunan, sehingga dalam memanfaatkan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan diadakan adanya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapainya hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi meningkatkan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pada Undang-Undang Penataan Ruang, perencanaan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.¹⁷ Perencanaan Pembangunan Nasional terbagi atas tiga jenis perencanaan yaitu.¹⁸ Rencana Jangka Panjang, Rencana Lima Tahunan, dan Rencana Tahunan.

Pada Pasal 19 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan bahwa Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan:¹⁹

- 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.

¹⁷Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op., Cit.* Pasal 15.

¹⁸B.S . Muljana. *Perencanaan Pembangunan Nasional, Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V*. UI-Press. Jakarta, tahun 2001. hlm. 4.

¹⁹Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op., Cit.* Pasal 19

- e. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- f. Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
- g. Rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
- h. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana Tata Ruang Nasional nantinya akan menjadi acuan terhadap rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota. Adapun Rencana Tata Ruang Provinsi adalah sebagai berikut:²⁰

- a. Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
 - 1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 - 2) Pedoman bidang penataan ruang.
 - 3) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- b. Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:
 - 1) Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi.
 - 2) Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi.
 - 3) Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota.
 - 4) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
 - 5) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - 6) Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan.
 - 7) Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi.
 - 8) Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Mengenai apa saja yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Penataan Ruang, sebagai berikut:

- a. Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:
 - 1) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
 - 2) Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.
 - 3) Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi.

²⁰*Ibid.* Pasal 22

- 4) Penetapan kawasan strategis provinsi.
 - 5) Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - 6) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- b. Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
- 1) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - 2) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - 3) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi.
 - 4) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor.
 - 5) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - 6) Penataan ruang kawasan strategis provinsi.
 - 7) Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- c. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
- d. Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- e. 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.
- f. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

Sedangkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Kabupaten dan Kota mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Rencana Tata Ruang Kabupaten sebagai berikut:²¹

- a. Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
 - 1) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.

²¹*Ibid.* Pasal 26.

- 2) Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.
 - 3) Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten.
 - 4) Penetapan kawasan strategis kabupaten.
 - 5) Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - 6) Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- b. Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
- 1) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - 2) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - 3) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
 - 4) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
 - 5) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - 6) Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.
- c. Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- d. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- e. Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- f. Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan an/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.
- g. Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

Terdapat perbedaan antara Rencana Tata Ruang Wilayah Kota dengan Kabupaten, yang mana di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

pada Pasal 28 Undang-Undang Penataan Ruang ada penambahan sebagai berikut:

- a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
- b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau.
- 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.

Perencanaan Tata Ruang Perkotaan

Penataan ruang khusus untuk perkotaan sebenarnya sudah dimulai sejak zaman Belanda. Setelah kemerdekaan, ada pengaturan baru sejak tahun 1985 berupa Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum dalam perencanaan kota. Sesuai dengan Surat Keputusan Bersama tersebut Departemen Dalam Negeri bertanggung jawab di bidang administrasi perencanaan kota, sedangkan Departemen Pekerjaan Umum bertanggung jawab di bidang teknik (tata ruang) kota.

Atas dasar pembagian wewenang itu, Menteri Pekerjaan Umum mengeluarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.

Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) adalah suatu rencana pemanfaatan ruang kota, yang berisikan rencana pembangunan kota yang terkait dengan ruang, sehingga tercapai tata ruang kota yang dituju dalam kurun waktu tertentu dimasa yang akan datang. Rencana program pembangunan kota disusun untuk 20 tahun ke depan dan dibagi dalam tahapan lima tahapan.

Dalam hal ini, harus dipadukan pendekatan sektoral dan pendekatan regional (ruang), sesuai dengan keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 64/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, terdapat 4 (empat) tingkatan rencana tata ruang kota, yaitu sebagai berikut :

- a. Rencana umum tata ruang perkotaan, yaitu menggambarkan posisi kota yang direncanakan terhadap kota lain secara nasional dan hubungannya dengan wilayah belakangnya;
- b. Rencana umum tata ruang kota, yaitu menggambarkan pemanfaatan ruang kota secara keseluruhan;

- c. Rencana detail tata ruang kota, yaitu menggambarkan pemanfaatan ruang kota secara lebih rinci; dan
- d. Rencana teknik ruang kota, yaitu menggambarkan rencana geometri pemanfaatan ruang kota sehingga sudah bisa menjadi pedoman dalam penentuan saít (site) pembangunan/konstruksi kota.

Selanjutnya, sesuai dengan keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 64/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) setidaknya harus berisikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kebijakanaksanaan pengembangan penduduk kota;
- b. Rencana pemanfaatan ruang kota;
- c. Rencana struktur pelayanan kegiatan kota;
- d. Rencana sistem transportasi;
- e. Rencana sistem jaringan utilitas kota;
- f. Rencana kepadatan bangunan;
- g. Rencana ketinggian bangunan;
- h. Rencana pemanfaatan air baku;
- i. Rencana penanganan lingkungan kota;
- j. Tahapan pelaksanaan bangunan; dan
- k. Indikasi unit pelayanan kota

Kebijakanaksanaan pengembangan penduduk kota berkaitan dengan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk pada setiap bagian wilayah kota. Jumlah penduduk untuk keseluruhan kota harus diproyeksikan dengan memperhatikan trend masa lalu dan adanya berbagai perubahan ataupun usaha/kegiatan yang dapat membuat laju pertumbuhan penduduk dapat lebih cepat atau lebih lambat dari masa lalu.

Rencana struktur/pemanfaatan kota adalah perencanaan bentuk kota dan penentuan berbagai kawasan di dalam kota serta hubungan hierarki antara berbagai kawasan tersebut. Bentuk kota tidak terlepas dari sejarah perkembangan kota, namun sedikit banyak dapat diarahkan melalui penyediaan fasilitas/prasarana dan penetapan berbagai ketentuan yang berkaitan dengan tata guna lahan, sedangkan Rencana struktur pelayanan kegiatan kota menggambarkan hierarki fungsi kegiatan sejenis di perkotaan.

4. Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Tata Ruang

Kegiatan pembangunan merupakan bagian terpenting dan tidak dapat terpisahkan dari proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut paham *Welfare state* berkewajiban untuk dapat menyelenggarakan pembangunan dengan memanfaatkan secara optimal berbagai sumber daya yang ada guna memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya. Kewajiban negara ini diperkuat dengan dicantumkannya dalam konstitusi negara yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, ketentuan ini bermakna bahwa negara dengan berbagai cara dan tanpa alasan apapun dituntut untuk dapat mensejahterakan rakyatnya.²²

Dalam proses penyelenggaraan pembangunan yang mensejahterakan tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam kontitusi negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadirnya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan yang dianggap ideal yakni perubahan system pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

Pembangunan sebagai organisasi masyarakat yang memiliki tujuan untuk melindungi bangsa dan memajukan kesejahteraan masyarakat serta menegakkan hukum, dalam rangka memantapkan pelaksanaan penataan ruang, melakukan pembinaan dengan melakukan kegiatan sebagai berikut :

- a) Mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat.
- b) Menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan hukum, bimbingan, pendidikan, dan pelatihan.

Perencanaan pemerintah memberikan pembinaan tersebut dimaksudkan untuk mengefektifkan pelaksanaan tata ruang yang terdapat di suatu wilayah. Konsekuensi dari adanya pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota atau kabupaten yang ditetapkan berdasarkan undang- undang ini dinyatakan batal oleh

²²Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op.,Cit*, hlm. 41.

Kepala Daerah yang bersangkutan. Di samping itu, apabila izin yang telah diberikan dan dicabut atau dibatalkan oleh pemerintah, maka apabila dapat dibuktikan bahwa tata ruang tersebut telah diperoleh dengan itikad baik, terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut dapat dimintakan penggantian yang layak.

5. Klasifikasi Penataan Ruang

Klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.²³

Selanjutnya ditegaskan sebagai berikut:²⁴

- a. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- c. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- d. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan perdesaan.
- e. 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.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:²⁵

- 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.
 - c. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.
- Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukan secara

²³*Ibid*, Pasal 4.

²⁴*Ibid*, Pasal 5.

²⁵*Ibid*, Pasal 6.

berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpah tindih kewenangan.²⁶

B. Sejarah Tata Ruang Di Indonesia

1. Di Zaman Kolonial²⁷

Pemikiran tentang penataan ruang di Indonesia timbul pada awal abad XX dan merupakan hasil perubahan administrasi yang ditetapkan dalam Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatiewet*). Undang-undang yang ditetapkan pemerintah pada 1903 ini mengenalkan klasifikasi administrasi baru yang mengakhiri administrasi pusat yang terlalu berkuasa di Batavia. Hal ini membuka jalan untuk diberlakukan Ordonansi Dewan Lokal (*Locale Radenordonnantie*) yang menetapkan peraturan bagi pembentukan pemerintahan lokal.²⁸ Pemerintah lokal atau kotamadya (*gemeenten*) inilah yang akan menangani pengembangan dan perencanaan wilayah lokal. Langkah ini merupakan langkah awal menuju penataan ruang.

Dilatarbelakangi oleh seringnya dewan kota berhadapan dengan masalah-masalah dan isu-isu yang beresiko tinggi, sejak awal dewan-dewan kota menyadari masalah dan tantangan yang harus ditangani bersama untuk mencapai hasil yang efektif. Namun, berpedoman kepada ide desentralisasi, pemerintah Batavia mulanya enggan mengabulkan permintaan bantuan keuangan, hukum dan organisasi. Karena dibiarkan sendiri, dengan hampir selalu kekurangan pegawai, know how dan bahan-bahan yang tepat, dewan-dewan kota memutuskan bergabung dan membentuk forum pertukaran pemikiran, ide dan pengalaman. Untuk itu, kongres Desentralisasi pertama diadakan pada 1910.

Selanjutnya, kongres ini menjadi kegiatan tahunan yang melibatkan para administrator lokal, para ahli dan mereka yang tertarik berkumpul

²⁶Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op., Cit.*, hlm. 37.

²⁷Tulisan ini tidak mungkin terwujud tanpa bantuan dan dukungan dari : S.C. Buijs, mantan staf Biro Perencanaan Nasional di Den Haag dan saat ini bekerja pada Pemerintah Propinsi South Holland Prof. Ir. H.M. Goudappel, dr. L.J. Giebels, Erik Hofstede dari OD205 Planning and Design, dan ayah saya di Belanda. Di Indonesia, Hendropranoto Suselo dari kementerian di Jakarta, Ir. Soefaat, Ir. Sidharta, Dipling. Han Awal, Ir. Adhi Moersid, para pegawai di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia.

²⁸Di seluruh kepulauan sekitar 30 kotamadya telah dibentuk antara tahun 1905 dan 1942, mulai dari kota utama seperti Batavia, Surabaya dan Semarang sampai dengan kota yang lebih kecil seperti Blitar dan Soekaboemi. Sebagai akibat dari status mereka, Kesultanan Yogyakarta dan Solo tertinggal.

dan berbagai pemikiran mengenai berbagai tema mulai dari kesehatan, garis sempa dan bangunan bahkan aspek pembiayaan. Dalam kongres kedua (1911), kotamadya-kotamadya membentuk Asosiasi Kepentingan Lokal (*Vereeniging voor Locale Belangen*), juga majalah *Locale Belangen dan Locale Techniek*.

Asosiasi dan majalah-majalahnya merupakan alat penting yang memberikan kemampuan kotamadya untuk menetapkan kebutuhan mereka dan mencari solusi untuk mewujudkan tujuannya. Untuk hal terakhir, kotamadya sering berpaling pada penasehat desentralisasi, seorang pegawai negeri pada departemen dalam negeri. Departemen ini menjadi penengah antara pemerintah nasional dan lokal.

Sebagian besar kota terutama kota-kota besar dikawasan pantai, dihadapkan pada peningkatan jumlah penduduk yang pesat, permintaan yang tinggi terhadap perumahan dan berbagai kebutuhan. Setiap dewan kota menangani berbagai masalah sebisa mungkin. Dalam hal ini Semarang memimpin. Pada 1907, W.T. de Vogel, seorang dokter dan anggota dewan kota Semarang, meminta K.P.C.de Bazel seorang arsitek yang berdomisili di Belanda, membuat sketsa awal untuk rencana perluasan daerah berbukit di selatan Semarang. Beberapa waktu kemudian, dewan kota secara resmi meminta Herman Thomas Karsten (1884-1945), seorang arsitek yang bekerja sebagai manajer perkantoran di kantor arsitektur Henri Maclaïne di Semarang, untuk mengajukan rancangan wilayah ini. Karsten menerimanya dan pada 1917 mengajukan rencana Candi Baru (*Nieuw Tjandi*), suatu perluasan yang dirancang untuk mengakomodasi semua kelompok etnis sesuai dengan kebiasaan masing-masing.

Di Surabaya, pada 1909 dewan membebaskan lahan Gubeng yang luas untuk lingkungan Eropa baru. Tujuh tahun kemudian membeli lahan Ketapang dan Ngagel untuk keperluan yang sama. Sebagai akibat dari maksud pemerintah pusat untuk mengalihkan beberapa kementerian dari Batavia ke Bandung, dewan kota Bandung mulai pertengahan 1910-an memperluas wilayahnya. Perusahaan pengembang dan pembangunan lokal didirikan. Pada 1917, Biro Insinyur dan Arsitek (*Algemeen Ingenieurs en Architectenbureau – AIA*) mengajukan rencana perluasan untuk bagian utara kota. Dalam tahun yang sama, Batavia, Buitenzorg dan Medan juga mengajukan rencana perluasan. Batavia mengikuti pada 1918 dengan rancangan-rancangan terutama untuk wilayah permukiman Eropa Menteng en Nieuw Gondang dia.

Meski banyak rencana yang disusun dan dilaksanakan, rencana tata kota tidak pernah menjadi masalah. Hal ini berubah secara radikal ketika

Karsten mengajukan makalah *Indian Town Planning (Indiese Stedebouw)* dalam kongres Desentralisasi 1921. Dalam makalahnya, Karsten menunjukkan perencanaan kota merupakan kegiatan yang melibatkan kegiatan saling terkait satu sama lain (sosial, teknologi, dan sebagainya) yang perlu ditangani semestinya. Metode pendekatan yang menciptakan rencana tata kota secara organis dengan mempertimbangkan dimensi sosial dan estetika merupakan hal baru yang membuka jalan serta memperoleh banyak pujian di Hindia Belanda maupun di Negeri Belanda.²⁹

Dengan perantaraan penasehat desentralisasi, permintaan bantuan yang berulang dari dewan-dewan lokal berkaitan dengan berbagai masalah perencanaan, akhirnya memperoleh tanggapan pemerintah di Batavia. Mulai pertengahan 1920-an, pemerintah memutuskan untuk menangani berbagai masalah tersebut. Diantaranya, mengizinkan perusahaan umum terbatas dan komersial (*naamloze vennootschappen*) terlibat dalam pembangunan perumahan (1925), surat edaran kepada kotamadya berisi pedoman perluasan daerah perkotaan dan perumahan (1926), tambahan hak prioritas kotamadya atas lahan yang sudah ada (1926), dan ketentuan sampai 50% subsidi dan pedoman proyek perbaikan kampung (1928).³⁰

Dalam perencanaan, pada 1930 diambil berbagai langkah, yaitu menetapkan dua komite untuk melakukan studi terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh beberapa kotamadya untuk mengatur pembangunan kotanya masing-masing. Anggota dari Komite Garis Sempadan Bangunan (*Rooilijncommissie*) juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan (*Bouwbeperkingen-commissie*).³¹

²⁹Pada tahun 1922 M.J. Granpre Moliere, profesor bidang arsitektur di Institut Teknologi Delft, Belanda, memberikan pujian pada "Indian Town Planning" untuk kejelasannya dan kelengkapannya, mengingat kompleksitas tugas dalam koloni. M.J. Granpre Moliere, 'Indiese stedebouw door Ir. T.H. Karsten', *Tijdschrift voor Volhuysvesting* 9 (1922), 226-234

³⁰Kotamadya-kotamadya dan pemerintah masing-masing memiliki 50% bagian dari perusahaan-perusahaan publik terbatas bidang perumahan. Pada tahun 1929 perusahaan-perusahaan publik terbatas bidang perumahan ini ada di Batavia, Buitenzorg, Cirebon, Madioen, Makassar, Modjokerto, Palembang, Pekalongan, Semarang, Soekaboemi, Soerabaja, dan Tegal. J.J.G.E. Ruckert, 'Volks-huisvesting II', in : F.W.M. Kerchman, 25 jaren decentralisatie in Nederlandsch-Indië 1905-1930, Weltevreden, 1930, 162-173, 169.

³¹Tugas resmi Komite Pembatasan Pembangunan adalah 'Komite ditunjuk untuk memeriksa seluruh pembatasan pembangunan yang berasal dari peraturan umum atau peraturan lokal, memberikan nasihat kepada pemerintah untuk dapat menyusun peraturan yang sah, dan, pada saat komite menyetujui hal tersebut, komite dapat merencanakan peraturan tersebut. Saat komite tersebut dibentuk, anggota yang ditunjuk adalah : S. Bastiaans (inspektur bidang pertanian, ketua), Mr. C.C.J. Maasen (inspektur bidang pertanian, sekretaris), R.T.A. Abdoerachman (bupati Meester Cornelis), A. Bagchus (walikota Semarang), Mr. P.A. Blaauw (anggota Pemerintah Propinsi Eksekutif Jawa Barat), C. Citroen (arsitek Surabaya), L.G.C.A. van der Hoek (residen Batavia), Karsten, P.C.A. van Lith (kepala departemen Masalah Administrasi Wilayah Terpencil), A. van Roosendaal (direktur departemen inspeksi bangunan dan perumahan Bandung), Moehamad Hoesni Thamrin

4 tahun kemudian pemerintah menunjuk Komite Perencanaan Kota (*Stadsvormingscommissie*).

Selain Mr. P.A. Blaauw (anggota Pemerintah Propinsi Eksekutif Jawa Barat), A. Bagchus (walikota Semarang), C. Citroen (arsitek, Surabaya), M.H. Thamrin (anggota Dewan Rakyat), Karsten A. van Roosendal (direktur departemen pembangunan dan perumahan Bandung), dan W. Westmaas (arsitek, Batavia) yang juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan, komite yang pertama terdiri dari R.T.A. Achmad Probonegoro (bupati Batavia), dr. A.J.R. Heinsius (sebagai staf senior utama di biro desentralisasi), Mr. H. Fievezde Malinesvan Ginkel (residen Batavia), Ir.J.G.de Willigen (kepala departemen sanitasi dan perumahan sosial di Kantor Kesehatan Masyarakat), Ir. W. Lemei (arsitek, Surabaya), dan Mr. A.P.G. Hens (sebagai asisten inspektur urusan pertanian di Departemen Dalam Negeri, sekretaris). Komite tersebut dipimpin oleh Prof. Dr.J.H.Alogeman (profesor pada Sekolah Hukum – *Rechtshoogeschool* – di Batavia). Komite Perencanaan Kota dimaksudkan untuk mendefinisikan, membuat metode dan secara hukum menjadikan tata kota suatu disiplin dengan cara mempelajari dan mendefinisikan tolok ukur sejarah dan masa depan tata kota dan dengan merekomendasikan arah kemana disiplin ini perlu mengembangkan diri.

Pada 1938, komite mengajukan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormingordonnantie*) dan suatu memorandum keterangan yang agak luas.³² Isi ordonansi tersebut dengan jelas menyatakan tujuannya: peraturan-peraturan tata kota seyogyanya mengorganisir konstruksi dan bangunan, oleh pemerintah lokal maupun pihak lainnya, untuk menjamin pembangunan perkotaan sesuai sifat sosial dan geografinya serta pertumbuhan yang diperkirakan. Perencanaan kota harus memperjuangkan pembagian yang proporsional dari kebutuhan semua kelompok penduduk sesuai kebiasaan mereka, dan menciptakan fungsi harmonis dari perkotaan secara keseluruhan. Semua ini dengan pertimbangan lingkungan dan posisi suatu kota dalam konteks lebih luas.³³

(anggota dewan rakyat), W. Westmaas (arsitek Batavia), A. Pooldervaart (direktur pembangunan kota Bandoeng) dan Ir. A.H. Stam (kepala divisi kesehatan di Departemen Kesehatan Masyarakat). Maasen dan Van Roosendaal meninggalkan komite pada tahun 1932. Mr. H.G. Verhoef (inspektur Bidang Pertanian) menggantikan Maasen sampai akhir tahun 1932. Anggota dari Komite Sempadan Bangunan adalah Bastiaans (*voorzitter*), Abdoerachman, Bagchus, Van der Hoek, Karsten, Van Lith, Thamrin, Ruckert and Westmaas. *Regeeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement, Landsdrukkerij, Batavia, 1931, 1932; 'Bouwbepalingencommissie', Locale Techniek 1/2 (1932),*

³²*Stadsvormingordonnantie Stadsgemeenten Java, Landsdrukkerij, Batavia, 1938; Toelichting op de Stadsvormingordonnantie Stadsgemeenten Java, Landsdrukkerij, Batavia, 1938.*

³³*(...) ordenen het aanleggen en bouwen, zoowel door de stadsgemeenten als door derden, in dier voege,*

Rancangan diajukan dan dibahas dalam suatu lokakarya perencanaan yang diadakan Asosiasi Kepentingan Lokal pada 1939. Sejumlah pakar dari berbagai latar belakang tetapi berpengalaman di bidang perencanaan berdatangan dari seluruh nusantara untuk menghadiri lokakarya. Walaupun rancangan tersebut dikritik pada saat dipresentasikan, perdebatan selama lokakarya dan peresmian Studi Grup Perencanaan (*Planologische Studiegroep*) dengan jelas menunjukkan minat dan kebutuhan untuk memformulasikan metodologi dan keinginan memperluas perencanaan ke luar batas perkotaan.³⁴ Perdebatan ini juga mengungkapkan kesengajaan dan gairah untuk mewujudkan semua itu.

Perkembangan tersebut tampaknya menuju ke arah yang benar. Pengangkatan Karsten sebagai dosen perencanaan di Sekolah Tinggi Teknik (*Technische Hoogeschool*) Bandung pada 1941 merupakan pengakuan terhadap sumbangannya yang besar pada perkembangan perencanaan kota sebagai suatu profesi dan langkah awal ke arah perluasan disiplin planologi. Namun, situasi politik yang sedang berlangsung di Eropa dan di seluruh dunia, pendudukan negeri Belanda oleh Jerman pada 1940 dan invasi Jepang ke wilayah koloni pada 1942, menghentikan perkembangan ini. Persetujuan dan pelaksanaan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota dan perkembangan yang terjadi terpaksa dihentikan hingga usai Perang Dunia Kedua.³⁵

2. Perkembangan Setelah Perang: Batu Loncatan Ke Arah Penataan Ruang

Setelah perang duniakeduaberakhir dan Indonesiamemproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, revisi konfigurasi pemerintahan

dat voorzien wordt in eene ontwikkeling der steden in overeenstemming met haren maatschappelijke en geografische eigenaard en haar vermoedelijke groei, en dat gestreefd wordt naar een evenredige vervulling der behoeften aller bevolkingsgroepen in overeenstemming met hun aard, naar een harmonische functionneering van de stad als geheel, een en ander in juiste aansluiting aan hare omgeving en met inachtneeming van hare functie in algemeen verband". Stadsvormingsordonnantie Stads Gemeenten Java, Op.Cit.(note 5), 12.

³⁴Grup Studi Perencanaan terutama terdiri dari anggota yang telah menjadi pejabat di Komite Tata Kota. Kecuali Logemann dan Karsten, Ir. W. Van de Broek d'Obrenan, R.T.A. Abas Soeria Nata Atmadja, Ir. A.H. van Assen, Prof. Dr. G.M. van der Kolff, Ir. W. Lemei, dr. W.M.F. Mansvelt, Ir. R.C.A.F. J Nessel, Ir. F.M. Razoux Schultz, Moh. Soesilo, ing. Werner Sorensen, Ir. Jac P. Thijssse, dr. A.C. Tobi and Ir. M. Valkenburg menjadi anggota dalam grup studi ini. Prof. Ir. C.P. Wolff Schoemaker dan Ir. J.L. Moens juga diminta turut menjadi anggota, tetapi mereka belum menjadi anggota sampai tahun 1939. Tidak diketahui apakah mereka akhirnya menjadi anggota dalam grup studi ini setelah tahun 1939. 'Samenstelling Planologische Studiegroep', *Locale Techniek/Indisch Bouwkundig Tijdschrift* 3 (1939), 84; 'Planologische Dag', *Locale Techniek/Indisch Bouwkundig Tijdschrift* 3 (1939), 106-107.

³⁵"(...) een land met zoo krachtig groeiende steden als Indië kan zonder scha geen stedenbouwkundige wetgeving ontberen." *Planologische Dag*, *Op.Cit.*(note 7), 107

diperlukan dan tidak dapat dihindarkan. Namun, meski tekanan politik internasional meningkat terhadap Belanda untuk meninggalkan negeri ini, pemerintah Belanda memutuskan tidak mendukung permintaan Indonesia untuk merdeka. Sementara itu penyesuaian administratif terus berlangsung. Koloni tidak lagi diperintah Gubernur Jenderal dan Direktur Kementerian tetapi oleh Letnan Gubernur Jenderal dan para menteri negara. Penasehat desentralisasi dihapuskan. Selanjutnya, Ordonansi Provinsi 1924 diperluas ketika delapan provinsi ditetapkan: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Kepulauan Sunda. Badan-badan administrasi pra-perang seperti karesidenan, kotamadya dan kabupaten dipertahankan.³⁶

Sebagai akibat perang, sebagian besar negeri ini terutama kota-kota berada dalam keadaan rusak sehingga memerlukan rekonstruksi dan pembangunan baru. Hal ini tidak saja memerlukan peninjauan kembali terhadap perkembangan terakhir tapi juga perlu studi dan penetapan untuk masa depan. Untuk menangani masalah besar ini, Departemen Transportasi dan Pekerjaan umum dibentuk kembali dan diberi nama Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Meski sudah ada reorganisasi, tiga masalah utama masih perlu ditangani, yaitu ketiadaan pakar, infrastruktur organisasi yang baik dan landasan hukum.

Yang harus ada organisasi dan pendidikan penghapusan (sementara) banyak lembaga pra-perang serta tugas-tugas perencanaan dan pembangunan pasca-perang baru menyebabkan kesulitan bahkan nyaris tidak mungkin untuk bekerja seperti sebelumnya. Pertama, kantor desentralisasi tidak ada lagi sehingga prosedur dan tanggungjawab harus direvisi. Untuk memastikan perencanaan dalam situasi pasca-perang dapat (dan akan) berlanjut normal, maka metodologi, organisasi dan peraturan harus disesuaikan.

Membatasi kegiatan organisasi pusat di Jawa dan Madura. Di kemudian hari, kegiatan ini dapat diperluas ke seluruh wilayah nusantara. Menurut pandangan Kloos, tujuan utama suatu organisasi pusat adalah menetapkan arah umum dari perencanaan dan pedoman untuk pengembangan kotamadya, menguji pekerjaan baru berdasarkan pengarahannya ini serta menyiapkan rencana untuk kota-kota yang tidak mampu melakukannya sendiri. Kloos mengusulkan agar rencana pertama, yakni suatu rencana pembangunan umum untuk Jawa, menangani lima aspek perencanaan yang terpisah tetapi saling terkait : pertanian, industrialisasi, kolonisasi (transmigrasi), rekreasi dan lalu lintas. Di samping

³⁶Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia. Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning*, Research School of Asian, African, and Amerindian Studies, Universiteit Leiden, tahun 1999, hlm 61.

itu, perencanaan kota dalam kaitan dengan perbaikan kampung dan perlindungan lingkungan terhadap lansekap buatan manusia umumnya dan lingkungan desa khususnya, harus ditambahkan.

Meski usulan Kloos untuk membentuk suatu organisasi pusat disetujui, penjelasan mengenai idenya dikritik secara tajam oleh F.M. Razoux Schultz, mantan pimpinan pada Departemen Sanitasi dan Perumahan (Departemen Kesehatan), dan oleh Ir. J.C.K. van Toorenborg, mantan insinyur utama yang bekerja untuk Gubernur Jawa Barat.³⁷ Kedua kritikus meragukan perlunya sentralisasi perencanaan. Pertama, karena mereka berpendapat bahwa walaupun pemerintahan sudah didesentralisasi, Indonesia masih tetap diatur secara sentral dari Batavia yang menjadikan pembentukan organisasi pusat berlebihan. Kedua, karena mereka tidak memahami perlunya kebijakan nasional untuk penghunian dan penggunaan lahan di suatu negara dimana ruang masih luas.

Selanjutnya, Van Toorenborg berpendapat, kota-kota memerlukan perencanaan yang tepat. Daripada membentuk organisasi pusat yang akan mencakup seluruh masalah perencanaan di seluruh nusantara, ia mengusulkan untuk mendirikan terpusat yang akan memberi petunjuk dan nasehat untuk membuat rencana perkotaan. Sedikit demi sedikit, organisasi pusat ini kemudian dapat mengalihkan tugas ini ke kantor-kantor lokal dan memperluas ruang lingkup kegiatannya ke tingkat regional dan mungkin pula ke tingkat nasional. Komentar Razoux Schultz terpusat pada sanitasi. Untuk mencegah regresi ke arah keadaan pra- perang dan karena kurangnya perhatian terhadap masalah ini pada tingkat nasional maupun lokal, ia menekankan perlunya menangani masalah ini secara sentral dan memastikan adanya peraturan bangunan yang memadai.

Seorang lagi yang meraih kemasyhuran dikoloni masa pra-perang dan mendukung pembentukan organisasi perencanaan pusat adalah Jacobus Pieter Thijsse (1896-1981). Thijsse, seorang insinyur sipil yang dalam usaha menyalurkan pekerjaan rekonstruksi, usulan membentuk organisasi perencanaan pusat langsung diajukan bahkan pada 1945. Dalam Sebaiknya dibentuk Kantor Perencanaan Pusat untuk Jawa dan Madura yang diterbitkan dalam *de Opsrucht*, Dr. Ir. W.B. Kloos menguraikan perlunya dan pentingnya memusatkan dan mengkoordinasikan perencanaan untuk memaksimalkan kemakmuran dan keindahan serta meningkatkan ekonomi.³⁸

³⁷Correspondentie betr. *voorstel tot instelling Centrale Planologische Dienst voor Java en Madoera* (1946). ANRI, *Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950*, inv.no. 925.

³⁸Proposal Comtech Batavia yang dijadikan referensi oleh Logemann pada sarannya kepada letnan-gubernur-jenderal tahun 1946 tidak dapat ditemukan. Logemann menyarankan kepada

W.B. Kloos, mengusulkan supaya bekerja di kantor pekerjaan umum lokal di Bandung sejak 1921 dan diangkat sebagai dosen perencanaan dan sanitasi di Sekolah Tinggi Teknik Bandung pada 1946. Ia menyatakan untuk pertama kalinya mengenai perencanaan saat ia mengajukan makalah dalam lokakarya perencanaan pada 1939. Dalam ceramahnya, Thijsse mengusulkan agar perusahaan pembangunan kota madya memperluas kegiatan keluar dari lingkungan golongan kaya dan memasukkannya ke dalam peraturan perencanaan kota.³⁹

Pandangannya yang berbeda mengenai kewajiban dan prosedur kerja perusahaan pembangunan kotamadya dan himbauannya untuk perubahan yang mendasar pada status *quo* yang ada sangat dihargai dan dianggap merupakan sumbangan yang penting dalam lokakarya.⁴⁰ Setelah perang, Thijsse segera memperoleh reputasi di bidang perencanaan nama yang terkenal selama beberapa dekade, di Indonesia maupun di luar Indonesia.

Menurut pendapatnya, ada tiga unsur yang harus ada dalam hubungan dengan perencanaan: keahlian, pendidikan dan undang-undang. Himbauannya untuk membentuk organisasi perencanaan pusat adalah pragmatis juga ideologis.⁴¹ Karena perang telah meninggalkan kekacauan administrasi, ekonomi dan sosial dalam masyarakat dan daerah-daerah pedesaan dan perkotaan yang luas, Indonesia sangat memerlukan rekonstruksi dan hanya ada 15 orang profesional yang terlatih atau ahli dalam perencanaan kota di seluruh nusantara, maka Thijsse menyatakan, pekerjaan rekonstruksi sama sekali tidak mungkin dilaksanakan tanpa menyeimbangkan penawaran dan permintaan. Oleh sebab itu, ia mengusulkan pembentukan organisasi pusat yang akan mengumpulkan orang dan pengetahuan, menilai kebutuhan dan menyumbangkan solusi.

Berpedoman pada perkembangan di Eropa dan Amerika Utara, Thijsse membayangkan suatu organisasi yang akan memperluas jangkauan tindakannya ke bidang penataan ruang menyeluruh, tidak hanya berkuat di bidang perencanaan kota saja. Organisasi ini akan bekerja menurut metodologi tripartiat yang terdiri atas nasehat, koordinasi dan penelitian.

letnan-gubernur-jenderal dengan proposal yang disusun oleh Kloos dan Comtech Batavia dalam kapasitasnya sebagai Menteri Wilayah Luar Negeri (*Overzeesche Gebiedsdeelen*). Ia juga menawarkan untuk memberikan informasi mengenai praktek perencanaan berdasarkan pengalaman pra-perang sebagai Kepala Komite Tata Kota (1934-1938). Surat yang ditulis oleh Logemann tanggal 22-3-1946 : ANRI, Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950, inv. Mo. 923; W.B. Kloos, 'Over de wenselijkheid van de oprichting van een centrale Planologische Dienst voor Java en Madoera', *de Opdracht* 17 (1945), 10-12.

³⁹Planologische Dag', *Op.Cit.*(note 7).

⁴⁰Jac.P. Thijsse, 'De stedebouwkundige functie van het Grondbedrijf', *Locale Techniek* 3 (1939), 87.

⁴¹Jac.P. Thijsse, 'Verslag van de studiereis naar Nederland en Engeland van 24 Augustus tot 31 October 1946 van het hoofd van het Planologisch Bureau van het Dept. VenW, Batavia (10-10-1946). NAI, Thijsse Archive

Untuk melakukan hal ini, diperlukan dua penyesuaian utama: pelaksanaan survei sebelum rencana dan revisi organisasi. Karena Kantor Desentralisasi sudah dihapus, Thijsse berpendapat lebih baik Biro Perencanaan ditempatkan di bawah Kementerian Transportasi dan Pekerjaan Umum.⁴²

Pendapat Thijsse segera mendapat dukungan. Pada 1 Mei 1946, Biro Perencanaan (Pusat) / (*Centraal*) *Planologisch Bureau* (C)PB didirikan sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi.⁴³ Tujuan utama (C)PB adalah menangani dan mengkoordinasi pekerjaan rekonstruksi tingkat lokal, regional bahkan nasional.⁴⁴

Prinsip yang mendasari kerja (C)PB adalah rencana kota lokal akan selalu merupakan hal sekunder setelah pekerjaan rekonstruksi. Rencana bersifat sementara karena langkanya data yang diperlukan untuk membuat rencana lengkap. Begitu situasi stabil dan lebih banyak data tersedia, semua rencana harus direvisi dan diperbaharui.⁴⁵ Tujuan biro lainnya yang penting adalah memberi dasar hukum bagi kegiatan tata kota di daerah-daerah yang belum memiliki otonomi. Oleh sebab itu, (C)PB segera mulai bekerja untuk memformulasi suatu Ordonansi darurat, yang banyak tergantung pada rancangan undang-undang Pembentukan Kota 1938.

Setelah misi pengumpulan-fakta ke kota-kota di luar Jawa yang paling menderita karena pemboman, tugas (C)PB pertama adalah membuat rencana rekonstruksi dan perbaikan.⁴⁶ Dengan kerusakan sampai 80% dan hampir tidak tersedia bahan, pegawai atau *know how*, tugas tersebut sangat berat. Namun, dalam waktu empat bulan, (C)PB selesai memetakan daerah-daerah yang rusak, meneliti kebutuhan dan membuat pedoman untuk pekerjaan rekonstruksi (termasuk perbaikan kondisi yang buruk).

⁴²Jac.P. Thijsse, *Aantekeningen over de Stadsvormingsordonnantie*, s.a. NAI, Thijsse Archive.

⁴³Thijsse, Soesilo, and Ir. S. Schijfsma adalah para perencana kota di CPB dengan pengalaman pra-perang Hindia. Anggota lainnya semua adalah arsitek. Anggota baru CPB adalah para perencana Indonesia, 5 orang profesional Belanda (2 perencana, 1 arsitek, 1 sosiologis, 1 ahli hukum), dan satu staf administrasi. Secara resmi disebut 'Biro Perencanaan' (Planning Bureau), belum jelas kapan nama biro tersebut diganti menjadi Biro Perencanaan Pusat (Central Planning Bureau). Oleh karena itu tambahan kata 'Pusat' (Central) diletakkan dalam tanda kurung. Jac P. Thijsse, '*Een vergelijking tussen Nederland en Nederlands Oost Indië tijdens de laatste eeuwwisseling*', (ca. 1980), 20. NAI, Thijsse Archive.

⁴⁴Rencana yang disusun oleh PB (Planning Bureau – Biro Perencanaan) ditujukan untuk 25-30 tahun hingga, seperti diungkapkan Thijsse, mengembangkan periode tersebut dengan mempertimbangkan periode rekonstruksi. Jac.P. Thijsse, *Werkezaamheden van het Planologisch Bureau van het Departement van Verkeer en Waterstaat over het eerste jaar van zijn bestaan*, s.a. NAI, Thijsse Archive; Correspondentie, *Op. Cit.* (note 12).

⁴⁵Jac.P. Thijsse, *Op. Cit.* hlm. 2; Jac.P. Thijsse, 'Verslag van bespreking met Wahban Hilal dd. 2-12-1946', Batavia (2-12-1946), 4. NAI, Thijsse Archive.

⁴⁶J.A. Harms dan G.H. Voorhoeve dikirim ke Manado. Surat dari Ir. G.H. Voorhoeve tanggal 11-9-1984 kepada Erica Bogaers. Drs Erica Bogaers, Amsterdam

Pada waktu Negara Indonesia Timur dibentuk pada 1946, (C)PB mengajukan rencana rekonstruksi dan peraturan pembangunan untuk Makasar kepada Menteri Transportasi dan Pekerjaan Umum, rencana tata kota Ternate dan Ordonansi Pembentukan Kota darurat.⁴⁷ Peraturan bangunan untuk Ternate dan rencana rekonstruksi untuk Menado, Ambon dan Kupang disampaikan beberapa bulan kemudian.⁴⁸

Untuk menangani kerusakan dalam skala besar tersebut dan menggunakan kesempatan memperbaiki situasi birokrasi kaku yang sering terjadi di bagian utara Sulawesi, (C)PB mengembangkan rencana regional yang pertama untuk Minahasa dan kota-kota Amurang, Tomohon, Tondano dan Bitung.⁴⁹ Belum lagi selesai dengan tugas pertama di Indonesia Timur, Thijsse berangkat pada Agustus 1946 ke Eropa untuk kunjungan kerja.⁵⁰

Tujuannya, mempelajari organisasi terutama kurikulum perencanaan di Negeri Belanda dan di negara barat lainnya. Karena berada di antara rekan perencana dan mampu membandingkan situasi Eropa dan Indonesia, kunjungan tersebut memperkuat pandangan Thijsse bahwa kebiasaan perencanaan Belanda atau Eropa tidak dapat langsung diterapkan dan ditiru di Indonesia. Selanjutnya, kunjungan tersebut memperkuat keyakinan bahwa pengadaan pendidikan yang menyeluruh mengenai perencanaan merupakan hal paling penting bagi masa depan Indonesia.

Perencanaan Indonesia pada bagian kedua 1940-an bukan merupakan dunia perencana yang ideal. Karena kekurangan tenaga kerja dan keahlian, ide membentuk tim yang terdiri atas berbagai profesi yang merupakan hal ideal dalam perencanaan bukan merupakan prospek yang realistis dalam beberapa tahun berikutnya. Namun, menangani masalah perencanaan pragmatis tidak hanya memerlukan masalah praktis. Kebutuhan iklim serta debat yang profesional dan intelektual juga merupakan kebutuhan untuk menciptakan lingkungan profesional dalam intelektual yang sehat. Dalam hal ini, pengangkatan Karsten sebagai dosen tamu untuk perencanaan di Institut Teknologi Bandung pada 1941 merupakan langkah ke arah yang benar walaupun perencanaan saat itu masih berada pada tahap permulaan.

Pengangkatan Thijsse setelah perang sebagai dosen tamu kemudian sebagai profesor untuk perencanaan dan sanitasi pada Institut Teknologi

⁴⁷Provinsi di Indonesia Timur dibentuk pada Desember 1946 dan terdiri dari distrik Bali, Flores, Lombok, Maluku Selatan, Maluku Utara, Minahasa, Sangihe Talaud, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Pulau Sumba, Sumbawa, Timor. Ibukotanya adalah Denpasar. Nicole Niessen, *Op. Cit.* hlm. 66.

⁴⁸Selanjutnya Biro Perencanaan Pusat (CPB) juga merencanakan pembangunan berdasarkan hukum untuk Samarinda, Bandjermassin, Balikpapan, Tjilatjap, dan Kebayoran. Surat dari J.W. Keisser tanggal 16-10-1951 kepada Ir. H. Luning. Drs. Erica Bogaers, Amsterdam; Jac.P. Thijsse, *Op. Cit.*

⁴⁹Jac.P. Thijsse, *Op. Cit.*

⁵⁰*Ibid.*,

Bandung mulai Maret 1946 tampaknya tidak banyak mengubah keadaan. Meski memberi kuliah selama 2,5 jam perminggu mengenai perencanaan, Thijs seberpendapat bahwa ini tidak cukup untuk menghasilkan perencana yang handal. Menurut pendapatnya, sebagian besar insinyur sipil yang tamat dari institut masih merupakan perencana tata kota yang kurang berkemampuan dengan pemahaman dan perasaan yang kurang terhadap estetika perencanaan, walaupun mereka sudah terlatih untuk itu.

Bertolak dari pandangan Thomas Nix dalam desertasinya Kontribusi pada Morfologi Perencanaan Kota, terutama untuk Indonesia (*Bijdrage tot de vormleer van de stedebouw in het bijzonder voor Indonesië*), merupakan sumbangan yang besar pada perencanaan kota di Indonesia umumnya, dan pendidikan calon perencana Indonesia masa depan khususnya. Dalam bukunya, Nix, seorang arsitek yang sebelum perang bekerja pada kantor arsitek dan insinyur Hulswit dan Fermont, Weltevreden dan Ed. Cuypers, Amsterdam, dengan teratur menguraikan unsur-unsur yang membentuk dan harus diintegrasikan dalam rencana kota.

Seperti halnya proses perencanaan, buku Nix dibagi atas empat tahap yang jelas. Setelah catatan perbandingan antara perencanaan kota di Negeri Belanda dan Indonesia serta definisi mengenai kota Indonesia, Nix menguraikan rencana kota global. Kemudian ia beralih ke skema-skema rancangan terinci dan berbagai unsur lainnya seperti jalan, lapangan, taman, tempat bermain, pemakaman dan sebagainya. Ia menutup bukunya dengan menguraikan secara luas berbagai jenis gedung yang akan dikelompokkan dalam 'lingkungan pembangunan' (*bouwkring*).

Yang menarik dari studi ini adalah terbatasnya kepustakaan yang digunakan Nix: hanya 16 judul buku. Ketergantungan Nix pada sedikit studi pra-perang tampaknya menegaskan lagi ketiadaan bahan mengenai perencanaan yang relevan dan berguna di Indonesia. Meski Nix tidak menyebutkan sejumlah teks yang relevan dan penting (yaitu *Indian Town Planning* dari Karsten), kepustakaannya sesuai keluhan yang sering terdengar mengenai kurangnya informasi sebelum dan sesudah perang.⁵¹

Meski dikritik Thijsse dan lainnya bahwa disertasi Nix secara lugas mengadaptasi karya dan ide Karsten cum suis, pada saat bersamaan disertasi itu sangat dihargai karena merupakan publikasi pertama yang menguraikan penerapan morfologi perencanaan kota dalam konteks Indonesia. Oleh sebab

⁵¹Alasan lain untuk bibliografi Nix yang ringkas kemungkinan adalah tidak tersedianya literatur (sementara) akibat perang. Dengan pertimbangan bahwa Nix pernah menjalani studi untuk gelar Ph.D. di Institut Teknologi Delft, dan perpustakaan Fakultas Arsitektur memiliki koleksi lengkap mengenai publikasi keadaan arsitektur dan perencanaan kota Indonesia sebelum perang, saya tidak berpendapat bahwa ini merupakan penjelasan yang masuk akal.

itu, pandangan negatif bahwa buku tersebut lebih merupakan pedoman perencanaan dari pada suatu studi ilmiah merupakan karakteristik positif karena memang mengisi celah yang selama ini ada.

Buku Nix belum dapat diperoleh langsung pada tahun-tahun setelah perang. Dalam tahun-tahun tersebut, satu-satunya rujukan dan pedoman yang tersedia diwarisi dari zaman pra-perang. Meski tidak begitu penting, dalam jumlah atau isi, kurangnya struktur dan prosedur organisasi dan banyaknya kebutuhan dan tuntutan baru, masih tetap menciptakan suatu situasi yang mirip dengan tabula rasa. Namun para perencana pasca-perang beruntung dalam satu hal, karena ada rancangan untuk ordonansi pembentukan kota. Walau pun isi pra-perangnya terlalu terbatas dan tidak seluruhnya sesuai kebutuhan pasca-perang, ordonansi tersebut masih tetap dianggap merupakan dasar hukum sementara untuk membenarkan kegiatan perencanaan.

Himbauan Thijsse yang berulang kali mengenai dibutuhkannya perangkat hukum untuk mendukung kegiatan perencanaan terpenuhi ketika Ordonansi Pembentukan Kota diterapkan secara nasional pada 1948. Dengan menggunakan rancangan ordonansi 1938 sebagai titik tolak, ordonansi ini dimaksudkan untuk menyediakan instrumen undang-undang bagi para perencana untuk menangani perencanaan pasca-perang yang luar biasa tetapi bersifat sementara itu.⁵²

a. Pelembagaan perencanaan : Ordonansi Pembentukan Kota Tahun 1948

Salah satu sebab utama pendirian perencanaan di Indonesia adalah penilaian nasional dari Ordonansi Pembentukan Kota untuk Indonesia pada tahun 1948 untuk wilayah-wilayah yang berada di bawah kendali Belanda. Pengesahan ordonansi ini tidak saja menerapkan versi rancangan 1938 dengan demikian berbagai tindakan yang telah diambil selama 1920-an untuk menyeragamkan tata kota ordonansi juga merupakan pengakuan terhadap pentingnya dan sumbangan perencanaan kepada masyarakat.

Keputusan menggunakan versi rancangan pra-perang untuk Ordonansi Pembentukan Kota dan menyesuaikannya dengan kebutuhan dan tuntutan sekarang bukan merupakan kemewahan. Tanpa memperhatikan keadaan politik, argumen-argumen yang pragmatis seperti besarnya kerusakan dan kebutuhan pasca-perang, kurangnya pengetahuan dan tenaga kerja serta kebutuhan landasan hukum dan prosedur kerja, menjadikannya suatu keputusan yang dapat dipahami dan alami.

⁵²Jac.P. Thijsse, *Op. Cit.*(note 16).

Adaptasi pertama dari situasi pasca perang dinyatakan dalam pemberlakuan Ordonansi Pembentukan Kota 1948. Judul penuhnya berbunyi: "Pembentukan Kota". Pengaturan untuk menjamin pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan seksama, terutama untuk kepentingan kembali secara cepat dan tepat dari daerah-daerah yang ditimpa bencana peperangan".⁵³ Disamping beberapa perubahan untuk memenuhi situasi dan kebutuhan masa kini, teks ordonansi 1948 pada dasarnya serupa dengan versi rancangan tahun 1938. Dibuka dengan definisi dari terminologi yang digunakan, bab pertama diakhiri dengan berbagai tanggung jawab dan tugas berbagai tingkat administrasi yang terlibat.⁵⁴

Kemudian, bab kedua menguraikan berbagai aspek prosedur perencanaan kota: berbagai unsur yang membentuk rencana kota, penanganan kerja yang ada, garis sempadan bangunan (rooilijn), dan prosedur untuk menilai berbagai unsur rencana kota.⁵⁵ Selanjutnya, peraturan mengenai kewajiban untuk melanjutkan dan membiarkan pekerjaan-pekerjaan tertentu (drainase, jalan), berbagai lisensi (bangunan, konstruksi, operasi), mandat (perbaikan, izin), dan pengawasan konstruksi dijelaskan pula. Bab ketiga membahas hak atas ganti rugi karena tindakan perencanaan dan jumlah ganti rugi.⁵⁶

Satu-satunya perubahan dalam bab ini dari versi tahun 1938 adalah tambahan pada ayat mengenai peraturan mengenai hak hipotek. Seperti halnya bab tiga, bab empat mengenai biaya perencanaan pada dasarnya tidak berubah. Bab terakhir, ketentuan transisi dan ketentuan penutup ditambah tiga ayat lagi. Dua di antaranya bersifat penting, karena merupakan perpanjangan dari mulai berlakunya ordonansi.

Yang pertama, ayat 51 memperluas bidang penerapan dengan menetapkan kemungkinan ordonansi diberlakukan terhadap kota-kota dan satuan-satuan administratif lainnya yang tidak memiliki status kotamadya tapi menunjukkan atau diharapkan menunjukkan tanda-tanda perkembangan daerah perkotaan. Yang kedua, ayat 52, menetapkan kemungkinan dialihkannya untuk sementara waktu kekuasaan kepada badan-badan non-kotamadya untuk memperluas implementasi ordonansi.

⁵³*Stadsvormingsordonnantie*, *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* 168 (1948).

⁵⁴Sikap bertahan tidak dapat diterapkan pada Ordonansi Pembentukan Kota.

⁵⁵Perbedaan mendasar antara ordonansi tahun 1938 dan 1948 adalah pada penerapan prosedur penilaian yang pada saat itu diperlukan berkaitan dengan penghapusan penasihat untuk desentralisasi.

⁵⁶Untuk peraturan pemberian ganti rugi sebagai hasil dari tindakan perencanaan, Ordonansi Pembentukan Kota mempelajari teori dan praktek ordinansi kota sebagai kompensasi. J.W. Keisser, *Op.Cit.* hlm. 22.

Satu-satunya unsur yang tinggal jika dibanding dengan Ordonansi Pembangunan Kota adalah keterangan tambahan. Walaupun dokumen ini tidak disebut, namun wajar untuk mengira bahwa teks Keterangan Tambahan 1938, walaupun mengetahui tentang ayat-ayat yang sudah diubah, dipandang juga berlaku untuk Ordonansi Pembentukan Kota 1948. Pemerintah Indonesia Timur yang pertama mengesahkan Ordonansi Pembentukan Kota untuk wilayahnya. Hal itu dilakukan pada 13 Oktober 1947.⁵⁷ Beberapa bulan kemudian pada tanggal 23 Juli 1948 ordonansi tersebut dianugerahi legitimasi nasional dan diumumkan dalam surat kabar hukum, *Staatsblad van Indonesië*.⁵⁸ Tak lama sesudah itu letnan-gubernur-jenderal menetapkan 15 kota dan wilayah, yang berdasarkan pembangunan kota saat ini dan masa depan sangat membutuhkan suatu pelaksanaan peraturan. Kemudian peraturan tersebut dioperasikan di Banjarmasin (Timur-Indonesia) sampai 1 Januari 1949, dan pada akhir tahun itu juga dioperasikan di Padang (Sumatera), Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Cilacap, Tangerang, Bekasi dan beberapa wilayah yang berada di sekitar Kebajoran dan Pasar Minggu (Jawa).⁵⁹

Tak lama setelah pengesahan Ordonansi Pembentukan Kota, Peraturan Pembentukan Kota (*Stadsvormingsverordening*) perangkat untuk melaksanakan Ordonansi Pembentukan Kota diumumkan. Setelah sekali lagi diterapkan di Indonesia Timur, peraturan tersebut akhirnya diumumkan secara nasional untuk semua daerah pada tanggal 5 September 1949. Modifikasi maksud dan ruang lingkup ordonansi yang asli dan adaptasi berkaitan dengan sistem administrasi baru, lebih dari sekadar perkataan.⁶⁰

Mereka mengungkapkan kesadaran terhadap kebutuhan untuk meninjau kembali perkembangan terakhir serta hasil yang telah mengantisipasi kebutuhan perencanaan sekarang dan masa depan, serta menggabungkannya ke dalam suatu metodologi yang dapat diterapkan.

⁵⁷Dokumen-dokumen yang tersedia tidak memberikan jawaban yang tegas pada pertanyaan mengenai apakah dan untuk tujuan apa pemberlakuan undang-undang dilaksanakan karena kurangnya alternatif tindakan atau tindakan yang lebih baik. Surat dari H. Van der Wal tanggal 7-2-1948 kepada letnan-gubernur-jenderal. ANRI, *Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950*, inv.no, 925. 34 .

⁵⁸*Staatsblad voor Nederlandsch-Indië* 168 (1948)

⁵⁹*Staatsblad voor Indonesië* 331 (1948); *Staatsblad voor Indonesië* 241 (1949)

⁶⁰Adaptasi ini dibuat setelah melalui pertimbangan yang hati-hati antara Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi, dengan Departemen Kehakiman dan Urusan Dalam Negeri Indonesia Timur. Surat dari Direktur Urusan Dalam Negeri dan komisaris jenderal pemerintah Indonesia Timur tanggal 26-6-1947 No. A.Z. 30/1/38 kepada Menteri Luar Negeri Indonesia Timur. ANRI, *Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950*, inv.no. 925.

Untuk menjamin perencanaan kota dan wilayah lainnya yang diperkirakan akan mengalami perkembangan perkotaan yang luas dan terus berlanjut meski terdapat kekurangan profesional dan stuktur administrasi yang benar, penyesuaian tidak dapat dihindari karena banyak daerah yang berkembang tidak diperintah dewan lokal atau tidak memiliki infrastruktur organisasi yang benar.

Hal ini tidak saja mengimplikasikan bahwa mereka tidak dibekali departemen yang diperlukan untuk merancang dan melaksanakan suatu rencana kota, tapi juga berarti bahwa seperti ditetapkan instruksi mengenai perencanaan kota: suatu rencana kota hanya dapat disahkan dewan lokal. Dengan perkataan lain, tidak ada rencana kota yang dapat disahkan tanpa dewan kota. Untuk mencari jalan keluar dari kebuntuan administrasi dan hukum ini, penyesuaian menjadi penting untuk dapat bekerja efektif. Hal ini umpamanya menyebabkan salah satu tujuan (C)PB untuk mengambil alih tugas pemerintah lokal yang tidak (belum) dilengkapi semestinya untuk menangani masalah perencanaan sendiri.⁶¹ Dalam prakteknya, untuk sementara Direktur Departemen Transportasi dan Pekerjaan Umum harus merancang dan menilai rencana-rencana tata kota.⁶²

Dengan berlakunya Ordonansi Pembentukan Kota, badan-badan ordonansi ini harus membuat rencana kota, skema pembangunan terinci dan peraturan pembangunan.⁶³ Rencana pertama, rencana tata kota merupakan hasil penelitian yang luas untuk menetapkan jumlah dan dimensi berbagai kebutuhan. Dirancang dalam skala kecil, rencana tata kota merupakan tinjauan terhadap berbagai fungsi dan pengaturan masing-masing yang dibagi dalam “lingkaran” minor dan mayor. Karena sifatnya kurang lengkap, tidak ada hak yang dapat diperoleh dari rencana-rencana ini. Langkah berikutnya adalah perincian skema pembagian wilayah. Dirancang dalam skala lebih besar, rencana-rencana ini lebih terinci. Begitu disetujui mereka akan menggantikan rencana kota dan memiliki implikasi hukum. Akhirnya peraturan pembangunan menguraikan persyaratan untuk semua jenis gedung sesuai rencana-rencana tersebut. Secara keseluruhan, ketiga langkah ini dimaksudkan untuk memberikan cara dan kemungkinan mengatur dan menjamin perencanaan ruang yang efisien, ekonomis dan estetis dari suatu kota atau permukiman.

Meski prosedurnya jelas, hasilnya tidak selalu sejelas yang dirancang. Jadi, dapat saja, suatu kota memiliki peraturan pembangunan sendiri walaupun Ordonansi Pembentukan Kota belum berlaku dan sebaliknya.

⁶¹Surat dari H. Van der Wal, *Op. Cit.* hlm.33

⁶²Jac.P. Thijssse, *Op. Cit.* hlm. 16.

⁶³*Ibid.*

Misalnya di Ambon dan Manado (yang memiliki peraturan pembangunan tapi tak dimasukkan dalam Ordonansi Pembentukan Kota) dan Tegal (dimasukkan dalam Ordonansi Pembentukan Kota tapi tidak dalam peraturan pembangunan).⁶⁴ Selanjutnya, status hukum peraturan sendiri (*by-laws*) sering diragukan karena walaupun kenyataannya diberlakukan konsisten, tidak selalu disetujui pemerintah lokal dan nasional.⁴¹ Dalam hal ini, masa pasca-perang mencerminkan masa pra- perang dalam rencana-rencana tata kota dan skema pembangunan terinci diberlakukan seolah sudah disahkan walaupun sebenarnya belum.

b. Perkembangan Kelembagaan : Komite Perencanaan Tata Ruang

Penyusunan metodologi merupakan syarat penting untuk mengakomodasi pekerjaan rekonstruksi dan perencanaan. Namun Thijsse dan kawan-kawannya tidak berhenti sampai di situ. Menghadapi berbagai masalah perencanaan membuat mereka segera menyadari bahwa penyelesaian yang sembarangan tidak akan mencukupi untuk jangka panjang. Dalam hal ini, diperlukan cara dan tindakan lain. Perluasan disiplin perencanaan di Eropa dan Amerika Serikat ke arah penataan ruang, tampaknya merupakan arah yang wajar dan tidak dapat dielakkan untuk perencanaan di Indonesia.

Mengenai kegiatan perencanaan di daerah non perkotaan, Ir.A.M. Semawi, Sekretaris Negara Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi, pada September 1948 melaporkan kepada Letnan Gubernur Jenderal bahwa ini merupakan wilayah yang sama sekali berbeda. Banyak aspek rumit dan saling terkait yang harus dimasukkan ke dalam rencana seperti pertanian, tanaman pangan, pertambangan dan lalu lintas. Menurutnya, sangat rumit dan memerlukan pendekatan berbeda dan lebih luas daripada rencana kota. Oleh sebab itu ia mengusulkan pengadaan studi interdepartemen untuk wilayah di luar batas kotamadya yang akan mencakup keahlian dari berbagai kementerian dan para pakar yang terlibat di daerah pedesaan.

Usul Semawi mendapat tanggapan. Pada 8 Oktober 1948 Komite Peraturan Penataan Ruang di Daerah Non-Perkotaan (*Regeringscommissie voor de Ruimtelijke Ordening in Niet-stedelijke Gebieden*) dibentuk sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Dengan Thijsse sebagai ketua, komite terdiri atas wakil berbagai kementerian yang terlibat dan dengan dua anggota (C)PB lainnya, Ir. J.H. Schijfsma dan Moh. Susilo.

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵ Antara 21 Desember 1948 dan 7 Juli 1950, Komite dengan berbagai komposisi bertemu sebanyak 9 kali.

Dalam pidato pembukaan rapat pertama, Thijsse menyatakan Ordonansi Pembentukan Kota sebagai pendahulu 'penataan ruang'.⁶⁶ Ia mengingatkan, ordonansi disusun setelah penelitian cermat yang dipimpin Logemann dan diilhami semangat Karsten yang tangguh. Namun ia juga menyatakan, walaupun ordonansi dapat diberlakukan terhadap tuntutan perencanaan biasa, keadaan sekarang dan masa depan menuntut pendekatan lebih luas. Seperti halnya perencanaan kota, penataan ruang menyangkut nasib lahan setelah semua kepentingan dipertimbangkan.

Perbedaan utama antara perencanaan kota dan perencanaan tata ruang, menurut Thijsse, terletak pada pertimbangan kepentingan (para tuan tanah dan penyewa), sedangkan pertimbangan di luar wilayah kota lebih terhadap lingkup pengaruh dan demarkasi kerja antara berbagai departemen. Dengan perbedaan fokus dan skala serta tuntutan pasca-perang, Thijsse memandang perlu memperluas lingkup kegiatan perencanaan melampaui batas-batas kewenangan lokal dan memperluas ke daerah-daerah.

Berdasarkan survey sosiografi dan demografi yang menjadi dasar perencanaan kota, ia berpendapat perencanaan regional merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi dan mengantisipasi kemungkinan ketidakseimbangan yang makin meningkat antara kota dan desa. Thijsse

⁶⁵Komisi Pemerintah untuk Peraturan Penataan Ruang di Wilayah Non-Perkotaan: Prof. Ir Jac.P. Thijsse (kepala (C)PB, ketua), Ir. J.H. Schijfsma (insinyur (C)PB, sekretaris), Prof. Dr L.G.M. Baas Becking (direktur Kebun Raya Nasional, digantikan oleh Dr. D.F. van Sloten sejak April 1949, direktur Kebun raya Nasional dan Ir. J.H. de Haan, kepala Kantor Guna Lahan di Departemen Pertanian dan Perikanan), Mr. P. Creutzberg (kepala Sekretariat Urusan Ekonomi di Departemen Ekonomi), Ir. J. Fokkinga (kepala Kantor Kehutanan), Dr. J.W. de Klein (asisten-residen di mantan sekretaris provinsi urusan dalam negeri, digantikan oleh Mr. K. Mantel sejak Januari 1949, penasihat deputi kedua untuk masalah pertanian di Dapertemen Dalam Negeri), Dr. D.R. Koolhaas (kepala kantor Industri pada Departemen Urusan Ekonomi, digantikan oleh Drs. W. van Warmelo sejak Januari 1949, kepala kantor Industri pada Departemen Urusan Ekonomi), Mr. B.J. Lambers (kepala divisi Perumahan Pusat pada Departemen Urusan Sosial), R.TH. Praaning (asisten- residen di mantan residen Batavia dan pegawai senior urusan kota), Prof. Mr W.F. Prins (profesor di Universitas Indonesia), Mr. B.J. Lambers (kepala Perumahan Pusat di Departemen Urusan Sosial), Prof. Mr. G.C. Suermondt (sebagai pegawai senior di mantan Sekretaris Provinsi urusan Kehakiman), Moh. Susilo (insinyur (C)PB), I.r Ch.A.P. Takes (Biro Perencanaan Sosial di Departemen Urusan Sosial, digantikan oleh Mr. J. Gerritsen sejak Juli 1949, kepala di Departemen Urusan Sosial), Ir. W. Vitringa (kepala divisi Listrik di Departemen Transportasi, Tenaga, dan Pertambangan, digantikan oleh Ir. A.D.J. de Bergh sejak Desember 1949, insinyur pada divisi yang sama), Ir. H. Vonk (kepala kantor Pertanian), Mr. J.H. Weber (pegawai senior di Departemen Kehakiman, menggantikan Suermondt). Besluit dd. 8-10-1948 No. 23761/48/ANWz inzake instelling Commissie ad hoc. ANRI: Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950, inv.no. 924.

⁶⁶J.W. Keiser, *Op.Cit.* hlm.29.

menyatakan, para anggota (negara) dari pemerintah federal di masa depan yang harus bertanggung jawab atas rencana penataan ruang. Namun, ia juga menyatakan, karena kekurangan perencana, organisasi penataan ruang bagi berbagai wilayah nusantara untuk sementara waktu harus dilakukan secara sentral.

Dalam rapat kedua pada 15 Januari 1949, komite membahas dan menegaskan kebutuhan perencanaan perdesaan serta memasukkan masalah ekonomi, keuangan dan sosial ke dalam bidang perencanaan. Komite juga memastikan bahwa pekerjaan dan aktivitas biro perencanaan Kantor Penggunaan Tanah (*Dienst Landinrichting*) di Bogor tidak mengganggu pekerjaan organisasi pusat untuk penataan ruang.⁶⁷ Terakhir tetapi tidak kurang pentingnya, komite menyepakati perlunya undang-undang untuk menjamin rencana-rencana, prosedur serta membentuk komite untuk menyiapkan pokok-pokok undang-undang dimaksud.⁶⁸

3. Setelah Penyerahan Kedaulatan, Akibat-Akibat Dan Arah Baru

Terbentuknya Negara Republik Indonesia dalam tahun 1950 pada mulanya tampak tidak berpengaruh besar terhadap keadaan sehari-hari. Selain dari pada kenyataan bahwa warga negara Belanda yang memegang posisi kunci digantikan oleh rekan-rekan Indonesianya, tidak ada perubahan besar yang dilakukan sampai tahun 1957. Tahun ini merupakan tahun dimana masyarakat Indonesia dan Internasional memutuskan bahwa sikap Belanda yang tidak bersedia menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia tidak lagi dapat diterima. Akibatnya Indonesia memutuskan semua hubungan dengan Belanda yang pada gilirannya menyebabkan perginya 50.000 warga negara Belanda.

Dampak langsung dan jangka panjang dari perkembangan ini menyebabkan perubahan mendasar pada hubungan kerja antara Indonesia dan Belanda. Dalam hubungan dengan tata kota, peristiwa-peristiwa ini menimbulkan keretakan dalam hubungan yang ditimbulkan sejarah dimana visi dan pendapat dipertukarkan, diuji dan disesuaikan. Namun hal ini juga membawa perubahan-perubahan dan kemungkinan baru bagi Indonesia. Dalam kaitan dengan perencanaan, berangkatnya para profesional Belanda pada tahun 1957 menyebabkan hilangnya untuk sementara pengetahuan mereka yang khusus, revisi dari sistem pendidikan

⁶⁷Aktivitas dalam Biro Perencanaan di Kantor Guna Lahan hanya melibatkan studi kelayakan tanah untuk penanaman gandum, musim hujan, dll.

⁶⁸Komite Editorial bertemu seminggu sekali dan dipimpin oleh Mr. G.C. Suermondt, pegawai senior di Departemen Kehakiman. Mr. J.W. Keiser sebagai sekretaris. Anggota lainnya adalah Mr. H. Aa (pegawai Departemen Kehakiman), Thijssse, dan Susilo. J.W. Keiser, *Op. Cit.* hlm.12.

dan kedatangan pertama para profesor dan perencana dari Amerika Serikat yang bekerja dengan paradigma yang berbeda. Lambat tetapi pasti terbentuklah suatu masyarakat baru.

Rancangan Undang-Undang Tata Ruang

Dari pada menunggu peristiwa-peristiwa yang akan terjadi setelah pemindahan kekuasaan secara resmi, Thijssse mengajukan pengunduran dirinya kepada Sekretaris Negara Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi sebagai kepala (C) PB pada tanggal 8 Desember 1949.⁶⁹ Berdasarkan hubungannya yang dekat dengan Karsten sebelum perang, pengalaman dan pengetahuannya mengenai perencanaan dan sumbangannya kepada profesi sebelum dan setelah perang, ia merekomendasikan supaya Susilo diangkat sebagai penggantinya. Pada waktu jelas bahwa Ir. Sutoto, Sekretaris Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga tidak akan mengikuti rekomendasi ini, Susilo memutuskan untuk mengundurkan diri dari (C)PB mulai 1 April 1950. Sebagai alternatif ditunjuklah Direktur Jawatan Tata Ruang Negara. Beliau kemudian diganti oleh Ir. Hadinoto.

Perginya kedua orang yang sudah sangat terlibat dalam pekerjaan perencanaan dan rekonstruksi dari semula, menjadikan (C)PB kehilangan dua anggota stafnya yang sangat berharga, tetapi memperkaya Fakultas Arsitektur yang baru dibentuk di Bandung. Bertempat di gedung-gedung bekas Institut Teknologi Bandung sebagai bagian dari Universitas Indonesia yang baru didirikan, fakultas tersebut membuka pintunya dalam bulan Oktober 1950.⁷⁰ Walaupun struktur organisasinya baru, tidak ada perubahan besar yang dilakukan terhadap kurikulum kurikulum masih mengikuti kurikulum untuk insinyur sipil di Institut Teknologi Delft. Hal ini menunjukkan bahwa arsitektur dan perencanaan adalah topik kedua sedangkan 'perencanaan' tampaknya tidak mencakup 'tata kota'.

Walaupun Sutoto mengusulkan untuk sementara menghentikan kegiatan komite, Komite Penataan Ruang meneruskan pekerjaan seperti biasa: para anggotanya mengadakan rapat lagi pada tanggal 10 Februari. Ir. Putuhena, pengganti Sutoto, menghadiri rapat pada tanggal 29 Maret dan seperti menterianya Ir. Laoh, ternyata menegaskan pentingnya penataan ruang. Dengan demikian komite dapat melanjutkan pekerjaannya untuk

⁶⁹Surat dari Jac.P. Thijssse dd. 8-12-1949 kepada Sekretaris Provinsi bidang Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi di Batavia. NAI, Thijssse Archive; J.W. Keiser, *Op. Cit.*, hlm.13-14.

⁷⁰"Bandung mengakomodasi Fakultas Arsitektur yang dijalankan oleh Prof. Ir. F. Dicke. Fakultas Kesehatan, Hukum, dan Ekonomo dibentuk di Jakarta, sementara Fakultas Pertanian dan Ilmu Hewan bertempat di Bogor. Terlebih dahulu pada bulan Oktober 1950 kuliah arsitektur di Bandung dihubungkan dengan ilmu teknik"

selama lebih dari satu tahun dan mengajukan kepada Laoh, Rancangan Undang-undang Penataan Ruang di Indonesia pada bulan Juli 1951.⁷¹

Rancangan undang-undang yang sebagian besar situasinya sesuai dengan situasi di Negeri Belanda dan modelnya sama dengan Undang-undang Belanda mengenai Rencana Nasional dan Regional (*Wet Nationaal Plan en Streekplannen*, 1950-1965), mengandung petunjuk untuk suatu rencana nasional, rencana-rencana regional, pelaksanaan skema rancangan terinci, prosedur untuk persetujuan dan penilaian, peraturan pembangunan, kompensasi dan retribusi. Seperti halnya dengan ekivalen Belandanya, Rancangan undang-undang Penataan Ruang Indonesia berbicara mengenai rencana nasional untuk Indonesia atau bagian dari negeri ini.

Rencana nasional akan dikelompokkan dalam apa yang disebut "*reanafacet*" (rencana-rencana terpisah) yang masing-masing akan mewakili kelompok tertentu atau sektor kepentingan. Dengan demikian, rencana nasional akan memberikan kesempatan kepada para perencana, perancang dan politisi untuk menetapkan kebutuhan dan tuntutan berbagai tema terkait dan membuat keputusan berdasarkan pengertian yang menyeluruh terhadap kepentingan nasional dan berbagai sektor.

Untuk menyusun dan mengawasi rencana nasional, Komite Penataan Ruang mengusulkan dibentuknya suatu komite interdepartemen yang permanen. Karena keputusan Sukarno untuk membubarkan negara federal, tingkat provinsi yang tercakup dalam undang-undang dalam versi rancangan undang-undang sebelumnya, ditinggalkan. Tingkat kedua yang akan dicakup dalam rencana kemudian adalah tingkat regional. Rancangan undang-undang menetapkan bahwa baik kabupaten atau Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga berhak untuk memutuskan kebutuhan untuk membuat suatu rencana regional. Untuk membuat suatu rencana regional, suatu komite khusus dan lebih baik lagi suatu biro perencanaan dibentuk untuk melakukan survei dan konsultasi dengan organisasi-organisasi terkait.

Dalam hubungan dengan survei dan rancangan, (C)PB dapat membantu bila perlu. Implikasi yang penting dari suatu rencana regional adalah perlunya mengumumkan maksud pengembangan di masa depan sehingga semua orang dapat mengetahuinya. Konsekuensi hukum yang penting adalah kemungkinan untuk menuntut hak terhadap tanah berdasarkan rencana regional.

Setelah rencana dibuat dan disetujui, mereka harus dijelaskan secara rinci. Dengan mengikuti metodologi pra-perang, yang disebut 'skema

⁷¹Wetsontwerp op de Ruimtelijke Ordening, Regeringscommissie voor de Ruimtelijke Ordening, Djakarta, 1951., Jakarta.

perencanaan terinci ini dirancang sesuai dengan “lingkaran-lingkaran” (*kringen*) yang menunjukkan fungsi mereka yang khusus dan jelas: gedung, udara terbuka, lalu lintas, pipa dan kabel, pertanian dan alam. Kepentingan hukum dari skema rancangan terinci ini adalah bahwa mereka memberikan dasar hukum yang dapat untuk menolak izin bangunan.

Dalam hubungan dengan izin bangunan, rancangan undang-undang menguraikan secara terinci jenis gedung, diizinkan jenis-jenis gedung tertentu dalam suatu lingkaran tertentu, *building line*, tuntutan teknis dan *higienitas*, permohonan izin dan alasan-alasan untuk penolakan, standar untuk perbaikan perumahan, tuntutan terhadap jalan di sepanjang mana akan dibangun, *estetika* (kemakmuran dianggap sebagai perkataan yang terlalu kuno). Dalam hubungan dengan standarisasi industri pembangunan, para pakar menekankan bahwa suatu peraturan pusat untuk perencanaan memberikan keuntungan dalam hal penyederhanaan industri perumahan dan dengan demikian akan mendukung standarisasi jenis gedung di seluruh nusantara.⁷²

Masalah penting mengenai pengadaan lahan dan peraturan hak memperoleh ganti rugi karena tindakan perencanaan diatur sesuai dengan Ordonansi Tata Kota tahun 1948. Karena ordonansi ini memperkirakan bahwa perencanaan memenuhi kepentingan umum, mencegah timbulnya situasi yang kacau, dan oleh sebab itu menawarkan keuntungan keuangan dan ekonomi, rancangan undang-undang dan ordinansi menyatakan bahwa ganti rugi hanya akan dipertimbangkan dalam keadaan luar biasa di mana penghalang tidak sepadan dengan dampak intervensi perencanaan.

Namun, peraturan ini bukan merupakan peraturan terakhir yang menangani masalah-masalah tanah. Dengan berlalunya waktu dan penilaian terhadap rancangan undang-undang tersebut tidak terjadi, Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga yang ditunjuk untuk menangani pekerjaan konstruksi atau pembangunan memutuskan untuk mengakhiri distribusi lahan berdasarkan hak kepemilikan Eropa. Akhirnya, Agraria, suatu departemen dalam Kementerian Dalam Negeri, menyusun suatu resolusi yang memberikan hak sewa tanah kepada orang-orang Eropa dan badan-badan hukum Eropa, serta bangunan dan perencanaan selama jangka waktu tigapuluh tahun, dan hak sewa tanah selama lima puluh tahun.⁷³

⁷²Aspirasi keseragaman yang dibentuk tahun 1951 menunjukkan usaha awal. Pada periode praperang Karsten telah memperkenalkan tipe-tipe pembangunan yang dapat selalu tersedia untuk para desainer di mana saja dan kapan saja. Juga pada tahun 1948 Ordinalansi Tata Kota membuka jalan untuk standarisasi dalam aturannya untuk melaksanakan rencana detail. J.W. Keiser, *Op.Cit.* (note 28), 19; Jac P. Thijssse, *Op.Cit.* hlm.16.

⁷³Proposal tambahan untuk memberlakusurutkan persetujuan yang sejak 22 Januari 1949 tidak diindahkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. J.W. Keiser, ‘*Rechtspositie van de percelen in de satellietstad Kotabaru-Kebayoran*’ (1-7-1952).

Berdasarkan dokumen yang ada, sulit untuk menentukan apakah rancangan undang-undang tersebut pernah disahkan atau tidak. Kemudian rancangan undang-undang tersebut tertunda selama paling tidak 3 tahun sampai menjadi lebih jelas situasinya ketika ada pernyataan dari Thijsse yang ditulis pada tahun 1954. Sementara merujuk kepada Rancangan Undang-undang tersebut sebagai alat yang penting untuk mengendalikan perencanaan di luar wilayah kota, Thijsse melengkapi penundaan dengan memberikan RUU itu dengan harapannya bahwa pelaksanaan hukum ini akan sangat sulit mengingat kurangnya personil yang kompeten⁷⁴. Sayangnya tidak ada dokumen yang dapat menjelaskan apakah selanjutnya situasi ini berubah atau tidak.

4. Periode Tahun 1957: akhir dan permulaan

Sementara para pemimpin politik berusaha membentuk Indonesia menjadi suatu negara kesatuan, pada mulanya kurangnya pegawai negeri Indonesia yang berpengalaman dan cukup terlatih seringkali menghambat proses yang sudah dimulai. Walaupun pengalaman sedikit, hal ini tampak tidak berarti dibandingkan dengan situasi yang timbul ketika sebagian besar para profesional Belanda meninggalkan Indonesia dalam tahun 1957.⁷⁵

Sekali lagi negeri ini berada dalam keadaan hampa. Tetapi kali ini kehampaan tersebut segera terisi; tak lama setelah para perencana dan para guru Belanda berangkat, para kolega mereka dari Australia, Jerman dan Amerika Serikat datang dan mengambil alih tempat mereka. Kedatangan mereka menjadikan perencanaan di Indonesia bersifat internasional : pandangan baru dan berbeda masuk yang menyebabkan perubahan-perubahan mendasar dalam hubungan pandangan dan metodologi perencanaan. Hal ini misalnya terlihat dalam sistem pendidikan. Dalam tahun 1959 Fakultas Arsitektur Universitas Indonesia memperoleh kembali kemerdekaannya dan diberi nama Institut Teknologi Bandung-ITB). Lama kelamaan dilakukan perubahan dan penyesuaian kurikulum. Hal ini antara lain menunjukkan pengenalan tata kota dan arsitektur lansekap, dan pendekatan arsitektur terintegrasi.

Sekitar waktu yang sama, ide diluncurkan untuk mendirikan Sekolah Perencanaan Fisik Kota dan Wilayah yang akhirnya akan berkembang menjadi suatu lembaga otonomi untuk studi dan penelitian perkotaan, dan tidak saja akan memperhatikan Indonesia tetapi juga Asia Selatan dan Tenggara. Walaupun lembaga yang divisikan tersebut tidak pernah didirikan,

⁷⁴Jac.P. Thijsse, '*Building legislation in Indonesia*', appendix III for ECAFE Report 1954, 2. NAI, Thijsse Archive.

⁷⁵Profesor bidang Arsitektur, Ir. V.R. van Romondt, adalah satu-satunya arsitek Belanda yang tidak terlibat dalam situasi politik dan tinggal di Indonesia sampai tahun 1962.

ITB dengan dana bantuan PBB untuk Indonesia pernah melaksanakan kursus perencanaan kota dan wilayah dari September 1959 sampai April 1965.⁷⁶

Pada tahun 1961, kelompok pertama para guru Indonesia dengan gelar arsitek dari luar negeri pulang ke Indonesia dan menjadi guru : Diplings Han Awal, Bianpoen, Suyudi dan Suwondo dari Berlin, dan Prof. Ir. Hasan Poerbo dari London.⁷⁷

Dengan membaiknya hubungan politik Indonesia-Amerika, bantuan untuk pendidikan dan perencanaan dimulai lagi. Lama kelamaan tersedia beasiswa yang meningkatkan kemampuan para siswa Indonesia untuk belajar di Amerika Serikat. Pada permulaan tahun 1970-an, hal ini menghasilkan kelompok kedua para arsitek dan perencana Indonesia yang berpendidikan luar negeri. Terlatih dan terbiasa dengan pendekatan serta pandangan Amerika mengenai perencanaan, para arsitek inilah yang memperkenalkan dan menerapkan ide, metodologi dan sistem Amerika kepada perencanaan Indonesia dan lambat tetapi pasti menyebabkan perubahan pada kebiasaan perencanaan Indonesia yang semula sangat berorientasi pada Belanda.

C. Sejarah Pengaturan Hukum Tata Ruang Di Indonesia

Sejak Proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, otonomi daerah diatur dalam beberapa pasal Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Berikutnya diubah menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah berubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Dan berkenaan adanya Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, diubah dan kemudian ditetapkan Perpres Nomor 6 Tahun Tahun 1959 dan Perpres Nomor 5 Tahun 1960.⁷⁸

⁷⁶PBB untuk sementara menunda dukungannya pada ITB antara Juli 1962 dan Juli 1963, dan juga pada tahun 1965. Penyediaan tujuan baru akan dapat dicapai misalnya pembentukan sekolah perencanaan fisik dan studi kota dan wilayah – memulai kembali dukungan PBB telah dipertimbangkan kembali pada tahun 1969. Berdasarkan laporan PBB, beberapa perubahan perlu dilakukan dengan berkenaan dengan keadaan sekolah. Pertama, staf pengajar yang perlu ditetapkan sesuai dengan kurikulum. Kedua, pengetahuan para pengajar harus selalu diperbaharui dan diperluas, dan ketiga, hasil dan standar para lulusan harus ditingkatkan. Surat dari W.J. Waworoentoe (19-11-2003); Tentative Programme UN. Assistance to the Dep. of Regional and City planning of the Bandung Institute of Technology, s.a. NAI, Thijsse Archive.

⁷⁷Wawancara dengan Dipl.-ing. Han Awal (Jakarta, 3-1-2001) dan Ir. Adhi Moersid (Jakarta, 5-1-2001). Bila dilihat ke belakang, mereka pulang tepat pada waktunya. Karena kekacauan politik yang terus menerus, pada tahun 1963 orang-orang Amerika terpaksa meninggalkan Indonesia dan kembali menjelang akhir tahun 1960-an.

⁷⁸Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno terakhir mengesahkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Implementasi Undang-undang Pemerintahan Daerah, pada masa awal kemerdekaan sampai berakhirnya pemerintahan Soekarno,

Dengan berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto, dan diteruskan oleh Presiden BJ Habibie dalam waktu singkat berhasil diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Makna dan isi yang terkandung dalam undang-undang ini sangat desentralisasi. Dalam undang-undang tersebut berciri khas sekali otonomi seluas luasnya. Namun yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat adalah politik luar negeri, pertahanan keamanan, justisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Menurut Agus Salim Andi Gadjong :⁷⁹

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistis menjadi desentralisasi, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi keanekaragaman, serta dapat mencegah disintegrasi bangsa.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata tidak berlangsung lama, demikian pula dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1995. Untuk mengatasi dan menjawab perkembangan keadaan, maka Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyepakati pembaruan undang-undang tersebut, yang kemudian diundangkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berbagai Peraturan/Keputusan/Edaran terkait Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan Kota SE Mendagri No. 18/3/8 Tahun 1970 tentang Perencanaan Pembangunan Kota untuk Ibukota Kabupaten. Permendagri No. 4 Tahun 1980 tentang Penyusunan Rencana Kota. SKB Mendagri dan PU No. 650-1595 dan 503/KPTS/1985 tentang Tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota.

Berbagai Peraturan/Keputusan/Edaran terkait Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan Kota yang diatur dalam Kepmen PU No. 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota. Kepmendagri No.

tidak efektif. Hal ini berkenaan dengan situasi politik, keamanan nasional dan keterbatasan ekonomi. Hal ini berlangsung pada masa pemerintahan Soeharto, yang masa awalnya, memprogramkan Stabilitas Ekonomi, Politik, dan Keamanan, menyebabkan Undang-undang Pemerintahan Daerah, melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Desa Nomor 4 Tahun 1975, berciri khas sentralisasi.

⁷⁹Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (kajian politik dan hukum)*, Gihalia Indonesia, Bogor.2007, h. 161

7 Tahun 1986 tentang Penetapan Batas-Batas Wilayah Kota di Seluruh Indonesia. Inmendagri No. 14 Tahun 1988 tentang Pedoman Penataan Ruang Terbuka Hijau dan Wilayah Perkotaan Permendagri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.

Secara Nasional UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU ini mencabut SVO Stb. 1948 No. 48. UU No. 24 Tahun 1992 diganti dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Pada Awal Kemerdekaan (terbatas 15 kota) Tahun 1980-an (Tata Ruang Kota) Tata Ruang Nasional Semula yang diatur hanya Tata Ruang kota, dengan *Stadsvorming Ordonnantie Stb. 1948/168* dan *Stadsvorming Verordening 1949/40*. Permendagri No. 4/1980 tentang Penyusunan Rencana Kota; Kepmen PU No. 640/Kpts/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang PP 26/2008 tentang RTRW Nasional Permendagri No. 28/2008 tentang Tata Cara Evaluasi Raperda tentang Rencana Tata Ruang Daerah.⁸⁰

Berdasarkan pada landasan konstitusional pasal 33 ayat (3) UUD 1945, TAP MPR No.1/MPR/1988 tentang GBHN memuat rencana pengembangan tata ruang nasional. Selanjutnya konsep tata ruang berdasarkan UUPA No. 5 Tahun 1960 yaitu Pasal 2, Pasal 14, dan Pasal 15.

Kemudian konsep hukum tata ruang di Indonesia tentang ketentuan kekayaan alam (bumi, air dan ruang angkasa), yaitu UU RI No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, UU RI No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU RI No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Lalu yang bersifat komprehensif dikaitkan dengan pembangunan, diatur dalam UU RI No. 4 Tahun 1982 tentang KKPLH (UULH).

Kajian konsep hukum tata ruang Indonesia secara menyeluruh mengandung 4 (empat) konsep dasar :

1. Ruang sebagai tempat sumber daya alam (kekayaan alam)
2. Ruang sebagai konsep kewilayahan (yurisdiksi)
3. Ruang sebagai sistem pendukung kehidupan (ekosistem)
4. Ruang sebagai perwujudan hak-hak yang perwujudannya dilakukan oleh sistem kelembagaan (institusi).⁸¹

⁸⁰<https://www.Slideshare.net/FithrohPutri/permasalahan-tata-ruang-dalam-pembangunan-1>, Di Akses Tanggal 23 Juni 2017 Pukul 21.45 Wita.

⁸¹M. daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Edisi ke-3, Penerbit Alumnii, Bandung 2001, hlm. 39

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang menjadi landasan hukum peruntukan ruang. Kemudian seiring perkembangan zaman lahirlah Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai dasar hukum dari penataan ruang di Indonesia saat ini. Kemudian diatur Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 dengan Tujuan Penataan Ruang Wilayah Nasional sesuai dengan Penataan ruang wilayah nasional yang bertujuan untuk mewujudkan :

1. ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
2. keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
3. keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
4. keterpaduan pemanfaatan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang;
6. pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat;
7. keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah;
8. keseimbangan dan keserasian kegiatan antar sektor; dan
9. pertahanan dan keamanan negara yang dinamis serta integrasi nasional.⁸²

Selanjutnya pengaturan hukum tentang tata ruang dapat dilihat dalam Permendagri No. 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan.⁸³ Kemudian di dalam pasal 10 disebutkan bahwa :

⁸²<http://trindonesia.blogspot.co.id/2011/08/sejarah-dasar-hukum-tata-ruang-di.html> diakses pada tanggal 2 Oktober 2017

⁸³Adapun yang diatur di dalam Pasal 2 disebutkan bahwa kriteria kawasan perkotaan meliputi:

1. memiliki karakteristik kegiatan utama budidaya bukan pertanian atau mata pencaharian penduduknya terutama di bidang industri, perdagangan, dan jasa; dan
2. memiliki karakteristik sebagai pemusatan dan distribusi pelayanan barang dan jasa didukung prasarana dan sarana termasuk pergantian moda transportasi dengan pelayanan skala kabupaten atau beberapa kecamatan.

1. Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Otonom tertuang dalam RTRW kota, Rencana Detail Tata Ruang,⁸⁴ dan Rencana Teknik Ruang.⁸⁵
2. Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan yang berada di kabupaten tertuang dalam Rencana Detail Tata Ruang dan Rencana Teknik Ruang.

D. Perkembangan Penatataan Perkotaan Dengan Nilai – Nilai Seni

Menurut Samuel Indratma (tokoh Jogja Mural Forum/JMF), dalam proyek mural, kolektivitas masyarakat secara sosial terbangun, masing masing mengambil peran sesuai porsinya, sehingga mural sebagai salah satu ciri khas kota, terbangun dari kumpulan ekspresi masyarakat kota dan peran seluruh komponen masyarakat.⁸⁶ Menurut Dick Hebdige dalam Rusbiantoro, anggota subkultur sering menunjukkan keanggotaannya melalui penggunaan gaya yang berbeda dan simbolik. Hal ini merupakan satu bentuk deviasi, sebagai tindakan penyimpangan perilaku yang bertentangan dengan masyarakat dan digunakan sebagai perjuangan melawan budaya dominan atau kelompok dominan.⁸⁷

Menurut Malcolm Miles, selain sebagai elemen estetis kota, kehadiran karya seni publik dipenuhi muatan makna yang menggambarkan spirit dan karakter dari sebuah kota serta menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ruang publik kota.⁸⁸ Eko Prawoto, seorang pemerhati tata ruang kota

⁸⁴Rencana Detail Tata Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 di atas, dijadikan pedoman untuk:

1. pengaturan tata guna tanah (*Land Regulation*);
2. penerbitan surat keterangan pemanfaatan ruang;
3. penerbitan *Advise Planning*;
4. penerbitan izin prinsip pembangunan;
5. penerbitan izin lokasi;
6. pengaturan teknis bangunan;
7. penyusunan rencana teknik ruang kawasan perkotaan; dan
8. penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan.

⁸⁵Kemudian terhadap Rencana Teknik Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, dijadikan pedoman untuk:

1. penerbitan izin mendirikan bangunan;
2. penertiban letak, ukuran bangunan gedung dan bukan gedung; dan
3. penyusunan rancang bangun bangunan gedung dan bukan gedung.

⁸⁶Samuel Indratma, "Kampung sebagai Galeri Hidup" dalam *Kampung Sebelah Art Project*, Jogja Mural Forum, Yogyakarta, tahun 2008, hlm. 2.

⁸⁷Dadang Rusbiantoro, *Generasi MTV*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2008, hlm. 107

⁸⁸Malcolm Miles. *Art, Space and The City: Public Art and Urban Futures*. Routledge, London, tahun 1997, hlm. 1.

menyatakan bahwa, ‘ruang terus berubah dan hidup’. Sifat terus berubah dan hidup mengikuti dinamika yang sedang tumbuh sesuai dengan jiwa zaman.⁸⁹

Menurut J. Maquet kecenderungan seni yang bertujuan pada dirinya sendiri disebut sebagai *art by destination* yang mengutamakan aspek estetika, sedangkan seni rupa yang sudah berubah untuk kepentingan komersial disebut sebagai *art by metamorphosis* yaitu dengan merubah standar dan preferensinya didasarkan pada konsumen.⁹⁰

Pemikiran J. Maquet oleh R.M. Soedarsono ditegaskan bahwa *selera estetis pada art by destination* terletak pada penciptanya, sedangkan *selera estetis dari art by metamorphosis* terletak pada penikmatnya atau konsumennya.⁹¹ Beberapa pandangan teoretik yang menjadi landasan estetika kontemporer, seperti yang dikemukakan oleh Hans Georg Gadamer. Gadamer melihat karya seni dalam kerangka ‘permainan’.

Permainan yang menampilkan kebenaran. Seni adalah pengalaman menyatu secara intens antara subjek dengan dunia di luarnya. Pengalaman semacam itu sebenarnya terjadi dalam hidup sehari-hari. Hanya saja dalam penikmatan karya seni, pengalaman itu menemukan intensitas menyatu yang padat.⁹² Selaras dengan Gadamer, Ben-Ami Scharfstein melihat seni dari sisi fungsional, yaitu bahwa seni memungkinkan manusia menyatu (*fusion*) dengan realitas lebih besar di luar dirinya: menyatu dengan lingkungan, dengan manusia lain dan masyarakatnya, yang akhirnya dengan realitas transendental. Dengan demikian seni bersifat partisipatoris, menyatu dengan pengalaman sehari-hari yang bersifat kontekstual-kultural.⁹³

Mereka memperoleh reaksi yang keras dari Gerakan Seni Rupa Baru tahun 1975 dan Pameran “Seni Rupa Kepribadian Apa” tahun 1977, dengan menampilkan kecenderungan jauh lebih bebas dalam pola-pola ungkap keseniannya, serta memperkarakan kiblat dan konsep dasar kesenian

⁸⁹Eko Prawoto, “Mural Kampung sebagai Upaya Menghidupkan Ruang Kehidupan” dalam Kampung Sebelah Art Project, Jogja Mural Forum, Yogyakarta, tahun 2008, hlm. 7.

⁹⁰Jaques Maquet, dalam Nelson H.H. Graburn, ed, *Ethnic and Tourist Arts: Cultural Expression from the Fourth World*, University of California Press, London, tahun 1976, hlm. 3.

⁹¹R.M. Soedarsono. *Metode Penelitian Seni Pertunjukan dan Seni Rupa*, Masyarakat Seni Pertunjukan Indonesia, Bandung, tahun 2001, hlm. 56-57.

⁹²Hans Georg Gadamer, *Truth and Method* The Seabury Press, New York, 1975, hlm.118. Lihat pula Hans Georg Gadamer, *Kebenaran dan Metode*, dialihbahasakan oleh Ahmad Sahidah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, tahun 2004, hlm. 180; lihat pula Janet Wolff, *Aesthetics And The Sociology Of Art*, George Allen & Unwin, London, tahun 1983, hlm.69. 29

⁹³Ben-Ami Scharfstein, *Of Birds, Beasts, and Other Artists*, New York University press New York, 1988;lihat pula Ben-Ami Scharfstein, *Of Birds, Beasts and Other Artists; An essay on the universality of art*, Reviewed by Arnold Berleant Jurnal Philosophy in Review Vol. 10, No.1 Tahun 1990, hlm. 37-39. 30

di Indonesia umumnya.⁹⁴ Lebih lanjut Utama menyatakan, “publik” dan “privat” dalam ranah arsitektur sebenarnya tidak merujuk pada aktivitas tertentu, namun lebih kepada rasa, suasana dan pencerapan indera yang mempengaruhi kesan kepemilikan terhadap sebuah locus.

Ada fenomena menarik ketika suatu kawasan publik menjadi kota: fasilitas komersial tumpah ke ruang publik, khususnya jalanan. Tepi-tepi jalanan sebagai ruang linear kota, mendadak jadi ajang perebutan dan menjadi kawasan komersial. Tepian jalan adalah kawasan tegangan yang kadang setipis garis pagar, kadang selebar trotoar.

Herman Hertzberger menamakan kawasan pembatas antara privat dan zona publik itu sebagai ruang ketiga (*the third space*), ruang antara (*in between space*).⁹⁵ Menurut pandangan Utama, dalam arsitektur, ruang merujuk pada dua sifat: matematis dan psikologis. Arsitektur memahami ruang secara matematis sebagai sebuah entitas dan objek yang dibatasi oleh tiga sumbu: x, y, dan z. Secara psikologis, arsitektur memahami ruang sebagai locus terjadinya percampuran, pertemuan atau bahkan pertempuran beragam kepentingan (*needs*) dan keinginan (*wants*) manusia.⁹⁶

Pemahaman matematis bersifat objektif dan kuantitatif, sedangkan pemahaman psikologis bersifat subjektif dan kualitatif. Kedua pemahaman sifat ini tidak berdiri sendiri, tetapi saling melengkapi. Tanpa adanya integrasi dan harmonisasi antara keduanya tidak akan lahir sebuah ruang arsitektur. Lebih lanjut Utama menyatakan, “publik” dan “privat” dalam ranah arsitektur sebenarnya tidak merujuk pada aktivitas tertentu, namun lebih kepada rasa, suasana dan pencerapan indera yang mempengaruhi kesan kepemilikan terhadap sebuah locus.⁹⁷

Secara filosofis oleh Munitz, ruang diberi pengertian sebagai tempat acuan untuk menunjukkan posisi perletakan sebuah objek dan menjadi suatu medium yang memungkinkan suatu objek bergerak.⁹⁸ Kriteria dari ruang perkotaan (*urban space*), menurut Rob Krier adalah karakteristik geometrik dan estetikanya. Artinya, secara fisik ruang perkotaan merupakan suatu ruang luar yang dibatasi oleh berbagai macam bentuk facade dan

⁹⁴Caroline Turner. *Art and Social Change: Contemporary Art in Asia and pacific*, Pandanus Books, Canberra, tahun 2005, hlm. 196-217.

⁹⁵Herman Hertzberger, *Space and the Architect: Lessons in Architecture*, Publishers, Netherlands, 2000.

⁹⁶David Utama, “Ruang Publik dalam Arsitektur” dalam F. Budi Hardiman, *Ruang Publik: Melacak Partisipasi Demokratis dari Polis sampai Cyberspace*, Kanisius, Yogyakarta tahun 2010, hlm. 318-319.

⁹⁷*Ibid*, hlm. 323.

⁹⁸Milton Karl Munitz. *Space, Time, and Creation: Philosophical Aspects of Scientific Cosmology*, Dover Publications, tahun 1981

ketinggian massa (*elevation*) serta mempunyai nilai estetis yang dapat membuatnya diterima sebagai ruang kota (*urban space*).⁹⁹

Namun demikian dalam perkembangan berikutnya sifat dan karakteristik ruang kota tidak hanya sebatas karakter fisik semata. Roger Trancik membagi dua tipe ruang kota (*urban space*) berdasarkan sifatnya, yaitu ruang dengan batas yang nampak (*hard space*) dan ruang dengan batas yang tidak nampak (*soft space*). Komponen ruang dengan batas yang nampak (*hard space*) pada sebuah ruang kota adalah plasa (*square*), jalan, sifat ruang (terbuka atau tertutup), artikulasi permukaan ruang, skala ruang (monumental atau intim), serta fungsi komunikatif ruang. Komponen ruang dengan batas yang tidak nampak (*soft space*) merupakan komponen-komponen non-arsitektural atau alamiah, antara lain ruang hidup sosial manusia (*human space*) dan ruang alamiah seperti daerah pinggiran, bukit (*rural space*), dan taman taman (*parklike space*).¹⁰⁰

Menurut Lawson, ruang publik dari waktu ke waktu terus mengalami pergeseran dalam pemaknaan, ruang publik sebagai tempat pertemuan, pemaknaannya dapat berubah secara temporer sesuai dengan aktivitas yang terjadi pada suatu waktu tertentu.¹⁰¹ Tempat-tempat seperti ini banyak tersedia di kota-kota yang terus berkembang. Aktivitas temporer publik menjadi bagian penting dalam menafsirkan ulang lokasi sehingga makna lokasi menjadi lebih kaya dan tergantung waktu. Pengayaan pemaknaan ini hanya terjadi di titik-titik tertentu, tidak di sembarang lokasi, tidak di sembarang titik.

Nama suatu tempat atau ruang publik bisa dirujuk dari pengisi-pengisinya, bukan dari struktur fisik tempat itu. Oleh sebab itu penandaan pada suatu ruang publik tidak diberikan pada suatu lokasi secara spesifik, tapi menunjuk pada titik waktu. Titik waktu itu yang menentukan kapan saat menjadi ruang privat dan kapan menjadi ruang publik. Pemaknaan ruang menjadi berlapis-lapis. Hal ini dapat dilihat pada fenomena trotoar jalan dan tepian jalan raya serta dinding di sepanjang jalan kota yang multifungsi.

Lokasi-lokasi itu tidak dinamai atas nama *path* atau *node* sebagaimana terminologi Kevin Lynch,¹⁰² struktur yang disediakan oleh kota dapat diperkaya oleh pemaknaan di lapis berikut. Dalam pemahaman sosiologis, menurut Jurgen Habermas dan Hannah Arendt, konsep ruang publik merupakan sebuah ide yang berada pada ranah abstrak. Habermas

⁹⁹Rob Krier, *Urban Space*, Academy Editions, London, tahun 1979, hlm. 15-22.

¹⁰⁰Roger Trancik, *Finding Lost Space*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, tahun 1986, hlm. 60-96

¹⁰¹Bryan Lawson, *The Language of Space*, Architectural Press, Oxford, tahun 2001, hlm. 11

¹⁰²Kevin Lynch, *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge Massachussettes, tahun 1960, hlm 34

memandang bahwa semua ruang kehidupan sosial memungkinkan membentuk ruang publik dan menjadi ruang mediasi bagi “negara” (*state*) dan “masyarakat” (*society*).

Negara adalah pihak yang diberi mandat untuk menata masyarakat, yang mengatur ruang publik.¹⁰³ Namun demikian pada kenyataannya, negara tidak hanya berkepentingan untuk menjaga aturan main dalam ruang publik kenegaraan, tetapi negara juga sudah ikut melakukan intervensi dalam hampir setiap sektor kehidupan. Dalam situasi demikian komunikasi dalam ruang publik tidak lagi sepenuhnya bebas, karena sudah mengandung distorsi dan manipulasi.

Habermas juga berpandangan bahwa ruang publik menjadi bagian penting dari ruang hidup, yang sesungguhnya bisa ikut memberikan isi bagi kebudayaan, namun kuatnya hegemoni negara menyebabkan ruang publik dan ruang budaya dirembesi kepentingan tertentu, terutama kepentingan ekonomi dan kekuasaan. Manusia senantiasa hidup dalam sebuah “ruang hidup” yang di dalamnya mereka bisa berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesama dalam sebuah “ruang publik” (*public sphere*).

Di dalam ruang publik, manusia tidak hidup dalam kekosongan eksistensial, tetapi mereka terus bergulat dengan kenyataan zamannya. Dalam pergulatan sebagai manusia, mereka membentuk “wilayah sosial” (*social sphere*). Wilayah yang oleh Jurgen Habermas dalam karyanya *The Structural Transformation of the Public Sphere* (1989), disebut sebagai “dunia publik” atau “ruang publik” (*public sphere*).¹⁰⁴ Sebagai pembangun citra estetis dan identitas kota, maka kehadiran mural di ruang publik harus mempertimbangkan tempat dan posisi penempatannya secara spesifik serta terencana. Menurut Kevin Lynch dalam membangun citra kota harus diperhatikan komponen fisik pembentuk citra kota yang terdiri dari jalur (*path*), simpul (*node*), pembatas (*edge*), blok lingkungan (*district*) dan tetenger (*landmark*).¹⁰⁵ Bagi sebuah kota, tempat yang berupa ruang publik dapat menjadi daya tarik suatu kota serta memiliki potensi komersial sebagai destinasi wisata. Dalam memasarkan tempat sebagai objek komersial, menurut pandangan Philip Kotler, Donald H. Haider dan Irving Rein, dalam membangun citra suatu tempat dapat menggunakan tiga elemen secara efektif, yaitu (1) *slogans, themes, and positions*; (2) *visual symbols*; dan (3) *events and deeds*.¹⁰⁶

¹⁰³Idi Subandy Ibrahim, *Dari Nalar Keterasingan Menuju Nalar Pencerahan: Ruang Publik dan Komunikasi dalam Pandangan Soedjatmoko*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2004, hlm. 3.

¹⁰⁴Idi Subandy Ibrahim, *Lifestyle Ecstasy: Kebudayaan Pop dalam Masyarakat Komoditas Indonesia*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2004, hlm. 1

¹⁰⁵Kevin Lynch, *Op. Cit.*, hlm.34

¹⁰⁶Philip Kotler, Dkk, *Marketing Places*, A Division of Macmillan, Inc., New York tahun 1993, hlm. 151.

Slogan, tema dan posisi yang digunakan dalam membangun citra suatu tempat biasanya dilakukan melalui suatu program kampanye berkelanjutan selama bertahun-tahun. Beberapa kota di dunia menciptakan slogan untuk membangun citra kota tersebut, di antaranya Pennsylvania dengan slogan “America Starts Here”, Detroit, Michigan dengan slogan “*The Renaissance City*” Boston, Massachusetts dengan slogan “*The Bicentennial City*.”¹⁰⁷

E. Deklarasi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan Manusia

Krisis lingkungan bukan lagi sebagai ancaman masa depan. Tetapi telah menjadi realita kontemporer yang melebihi batas-batas toleransi dan kemampuan adaptasi lingkungan. Pertumbuhan dan penambahan kerusakan lingkungan (*environmental disasters*) telah mencapai dimensi regional. Media global dan terus berdampak secara dramatis. Kontekstualitas degradasi lingkungan menyandarkan adanya bahaya fenomenal monumental yang mengancam lingkungan.¹⁰⁸ Konferensi PBB tentang lingkungan hidup tanggal 5-16 Juni 1972 di Stockholm yang dihadiri oleh wakil 110 negara¹⁰⁹ merupakan rasa keprihatinan terhadap degradasi lingkungan.

Komprensi Stockholm, bermula dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB mengadakan peninjauan terhadap hasil-hasil gerakan dasawarsa pembangunan Dunia I (1960-1970) guna merumuskan strategis dasawarsa pembangunan Dunia Ke - 2, (1970-1980).¹¹⁰ Mengenai masalah lingkungan hidup dari wakil Swedia mengajukan saran untuk menyelenggarakan suatu konferensi internasional tentang lingkungan hidup. Yang pada akhirnya disepakati pada tanggal 5-16 Juni 1972 diadakan konferensi PBB di Stockholm - Swedia. Dengan dikeluarkan deklarasi tentang penanganan lingkungan hidup. Deklarasi Stockholm merupakan suatu legitimasi dasar (*basic legitimation*) penanganan hukum bagi negara-negara yang berkumpul di stockholm.

Konferensi PBB mengenai Lingkungan Manusia, melaksanakan pertemuan di Stockholm pada 5-16 Juni 1972, mempertimbangkan perlunya suatu pandangan umum dan prinsip-prinsip umum untuk mengilhami dan membimbing seluruh manusia dalam pelestarian dan peningkatan lingkungan manusia, memproklamkan bahwa :

¹⁰⁷Philip Kotler, Donald H. *Haider and Irving Rein*, tahun 1993, hlm. 151-152

¹⁰⁸Wijoyo, Suparto, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Surabaya, Airlangga University Press, 1999, hal. 1

¹⁰⁹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya, Airlangga University Press. 2000, hal 27.

¹¹⁰Soemartono, R.M. Gatot P, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1996, hal 24

1. Manusia adalah ciptaan sekaligus pencipta lingkungannya, yang memberinya kelebihan fisik dan kemampuan-kemampuan dalam hal kecerdasan berpikir, moral, sosial dan pertumbuhan rohani. Dalam evolusi yang panjang dan berliku dari kehidupan manusia di dunia telah dicapai suatu babak ,melalui percepatan ilmu pengetahuan dan teknologi, manusia telah memperoleh kekuatan untuk mengubah lingkungannya dalam berbagai cara dan pada skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Kedua aspek dari lingkungan manusia , yaitu alam dan ciptaan manusia sama-sama penting bagi kesejahteraan dan untuk perwujudan HAM itu sendiri.
2. Perlindungan dan perbaikan lingkungan hidup manusia merupakan masalah besar yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dan perkembangan ekonomi di seluruh dunia, Hal ini menjadi keinginan yang mendesak bangsa-bangsa seluruh dunia serta merupakan kewajiban dari semua Pemerintah
3. Manusia secara terus-menerus memperbanyak pengalamannya dan terus menggali, menemukan, mencipta serta terus mengalami kemajuan.. Di masa kini, kemampuan manusia untuk mengubah lingkungannya, jika digunakan secara bijak, dapat membawa manfaat yang membangun bagi semua bangsa dan kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidup. Penerapan yang salah atau semena-mena, kekuatan yang sama dapat sangat membahayakan manusia dan lingkungannya. Kita lihat di sekitar kita semakin banyak bukti dari kebrutalan kelakuan manusia di berbagai belahan dunia tingkat pencemaran baik air, udara, bumi serta makhluk hidup berada pada tingkatan yang berbahaya; bencana hebat dan tidak dikehendaki terhadap keseimbangan ekologi biosfer; kehancuran dan penipisan sumber daya non hayati; dan defisinesi kotor , berbahaya bagi fisik, mental dan kesehatan sosial manusia, dalam lingkungan buatan manusia, khususnya dalam lingkungan dan ruang kerja
4. Di negara-negara berkembang sebagian besar masalah lingkungan disebabkan oleh pembangunan. Jutaan di antaranya terus hidup, jauh di bawah tingkat minimum yang diperlukan untuk kehidupan manusia yang layak, kekurangan pangan dan sandang yang memadai, tempat berteduh dan pendidikan serta kesehatan dan sanitasi. Oleh karena itu, negara-negara berkembang harus mengarahkan upaya mereka pada

pembangunan, mengingat prioritas mereka dan kebutuhan untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan. Untuk tujuan yang sama, negara-negara industri harus melakukan upaya untuk mengurangi kesenjangan diri mereka sendiri dengan negara-negara berkembang. Di negara-negara industri, masalah lingkungan umumnya terkait dengan industrialisasi dan perkembangan teknologi.

5. Pertumbuhan alami penduduk terus menerus menyajikan permasalahan bagi pelestarian lingkungan, dan kebijakan serta langkah-langkah yang memadai harus diadopsi, sebagaimana mestinya, untuk menghadapi masalah ini. Dibanding semua yang ada di dunia., manusia adalah makhluk yang paling berharga. Yang dimaksud di sini adalah orang-orang yang mendorong kemajuan sosial, menciptakan kemakmuran sosial, mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta, melalui kerja keras mereka, terus-menerus mengubah sekitarnya. Seiring dengan kemajuan sosial dan kemajuan produksi, ilmu pengetahuan dan teknologi, kemampuan manusia untuk memperbaiki lingkungan meningkat setiap harinya.
6. Suatu hal telah tercapai dalam sejarah ketika kita sebagai masyarakat dunia diharuskan mengambil sikap kehati-hatian yang lebih sebagai sebuah konsekuensi dari kondisi lingkungan saat ini. Melalui ketidaktahuan atau ketidakpedulian kita bisa melakukan pembahayaan yang besar dan tidak dapat dirubah lagi terhadap bumi di mana kehidupan dan kesejahteraan kita bergantung. Sebaliknya, melalui pengetahuan yang lebih sempurna dan tindakan yang lebih bijaksana, kita dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik dalam lingkungan yang lebih mampu memenuhi kebutuhan dan harapan manusia untuk diri kita dan anak cucu kita. Ada pandangan yang luas untuk peningkatan kualitas lingkungan dan penciptaan kehidupan yang baik. Apa yang dibutuhkan adalah sebuah keantusiasaan, pikiran yang tenang dan kuat namun bekerja dengan sepatutnya. Untuk tujuan pencapaian kebebasan akan sebuah dunia yang alami, manusia harus menggunakan pengetahuan untuk membangun, bekerja sama dengan alam, lingkungan yang lebih baik. Untuk mempertahankan dan meningkatkan lingkungan hidup manusia untuk generasi sekarang dan mendatang telah menjadi suatu keharusan bagi umat manusia-sebuah tujuan untuk dikejar bersama-sama dengan, dan selaras dengan, tujuan yang mapan dan mendasar akan perdamaian dan pembangunan ekonomi dan sosial di seluruh dunia.

7. Untuk mencapai tujuan lingkungan ini akan dituntut penerimaan tanggung jawab oleh warga negara dan masyarakat dan oleh perusahaan dan lembaga-lembaga di setiap tingkatan, semua berbagi secara adil dalam usaha bersama. Individu pada semua lapisan masyarakat seperti juga organisasi-organisasi di berbagai bidang, dengan nilai-nilai mereka dan jberbagai tindakannya, akan membentuk dunia menjadi lingkungan masa depan.

Lokal dan pemerintah nasional akan menanggung beban terbesar untuk kebijakan lingkungan dan tindakan dalam yurisdiksi mereka dalam skala besar. Kerjasama internasional juga diperlukan dalam rangka untuk meningkatkan sumber daya untuk mendukung negara-negara berkembang dalam melaksanakan tanggung jawab mereka dalam bidang ini. Sebuah pertumbuhan kelas dalam permasalahan lingkungan., karena tingkatannya adalah regional atau global atau karena mereka mempengaruhi kepentingan umum bagi dunia internasional, akan memerlukan kerjasama yang luas antar bangsa dan tindakan oleh organisasi-organisasi internasional dalam kepentingan bersama.

Konferensi menyerukan kepada Pemerintah dan masyarakat untuk mengerahkan usaha bersama untuk pelestarian dan perbaikan lingkungan manusia, untuk kepentingan semua orang dan bagi keturunan mereka.

Prinsip-prinsip dasar Deklarasi Stockholm - Swedia.

Menyatakan keyakinan umum sebagai berikut :

1. Prinsip 1

Manusia mempunyai hak asasi terhadap kebebasan, kesetaraan dan kondisi-kondisi kehidupan yang memadai, dalam suatu lingkungan berkualitas yang memungkinkan kehidupan yang bermartabat dan sejahtera, dan ia memegang tanggung jawab suci untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan untuk generasi sekarang dan mendatang. Dalam hal ini, kebijakan mempromosikan atau mengabadikan apartheid, segregasi rasial, diskriminasi, kolonial dan bentuk lain dari penindasan dan pendudukan asing dikutuk dan harus dihilangkan.

2. Prinsip 2

Sumber daya alam bumi, termasuk udara, air, tanah, flora dan fauna dan khususnya contoh perwakilan dari ekosistem alam, harus dijaga untuk kepentingan generasi sekarang dan masa depan melalui perencanaan dan manajemen yang hati-hati, yang sesuai.

3. Prinsip 3

Kapasitas bumi untuk menghasilkan sumber daya vital yang dapat diperbarui harus dipertahankan dan, dimanapun dilaksanakan, dipulihkan atau ditingkatkan.

4. Prinsip 4

Manusia mempunyai tanggung jawab khusus untuk menjaga dan secara bijaksana mengelola warisan satwa liar dan habitatnya, yang sekarang benar-benar terancam punah oleh kombinasi faktor-faktor yang merugikan. Konservasi alam, termasuk satwa liar, harus menerima untuk itu pentingnya dalam perencanaan untuk pembangunan ekonomi.

5. Prinsip 5

Sumber daya bumi yang tidak dapat diperbarui harus digunakan sedemikian rupa untuk menjaga dari bahaya kelelahan masa depan mereka dan untuk memastikan bahwa manfaat dari pekerjaan semacam itu juga dimiliki oleh seluruh umat manusia.

6. Prinsip 6

Pembuangan zat-zat beracun atau bahan lain dan pelepasan panas, dalam jumlah besar atau konsentrasi yang melebihi kapasitas lingkungan yang aman dan tidak berbahaya, harus dihentikan dalam rangka untuk memastikan bahwa kerusakan yang tidak dapat diperbaiki lagi tidak berdampak pada ekosistem. Perjuangan seluruh umat manusia dari negara yang rawan pencemaran harus didukung.

7. Prinsip 7

Negara sebaiknya mengambil semua langkah yang memungkinkan untuk mencegah pencemaran laut oleh zat-zat yang bertanggung jawab membahayakan kesehatan manusia, hidup dan kehidupan laut, fasilitas rusak atau yang bertentangan dengan pemanfaatan laut yang sah lainnya.

8. Prinsip 8

Pembangunan ekonomi dan sosial sangat penting untuk menjamin sebuah kehidupan yang baik dan lingkungan kerja bagi manusia dan untuk menciptakan kondisi di bumi yang diperlukan bagi peningkatan kualitas hidup.

9. Prinsip 9

Defisiensi lingkungan yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi akibat pengembangan dan bencana alam menimbulkan masalah

yang mematkan dan paling baik dapat diatasi dengan percepatan pembangunan melalui transfer keuangan dan bantuan teknologi dalam jumlah besar sebagai pelengkap upaya dalam negeri negara-negara berkembang dan semacam bantuan tepat waktu sejauh diperlukan.

10. Prinsip 10

Untuk negara-negara berkembang, kestabilan harga dan pendapatan yang memadai untuk komoditas primer dan bahan baku sangat penting untuk pengelolaan lingkungan hidup, karena itu faktor-faktor ekonomi serta proses-proses ekologis harus diperhitungkan

11. Prinsip 11

Kebijakan lingkungan dari semua Negara harus meningkatkan dan tidak akan merugikan potensi pembangunan sekarang atau masa depan negara-negara berkembang, juga tidak boleh menghambat adanya pencapaian kondisi kehidupan yang lebih baik untuk semua, dan langkah-langkah tepat harus diambil oleh negara-negara dan organisasi internasional dengan maksud untuk mencapai kesepakatan mengenai kemungkinan pertemuan nasional dan menghasilkan konsekuensi ekonomi internasional sebagai akibat penerapan langkah-langkah lingkungan.

12. Prinsip 12

Sumber daya harus dibuat tersedia untuk melestarikan dan memperbaiki lingkungan, dengan memperhitungkan keadaan dan persyaratan khusus negara-negara berkembang dan biaya apapun yang mungkin berasal-dari mereka yang menggabungkan perlindungan lingkungan ke dalam perencanaan pembangunan dan kebutuhan akan persediaan bagi mereka, setelah permintaan mereka, penambahan bantuan internasional dalam keuangan dan teknis untuk tujuan ini.

13. Prinsip 13

Dalam rangka mencapai pengelolaan yang lebih rasional dan dengan demikian sumber daya untuk memperbaiki lingkungan, negara harus mengadopsi pendekatan terpadu dan terkoordinasi untuk perencanaan pembangunan mereka untuk memastikan bahwa pembangunan tersebut kompatibel dengan kebutuhan untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan untuk kepentingan populasi mereka.

14. Prinsip 14

Perencanaan rasional merupakan alat penting untuk mendamaikan setiap konflik antara kebutuhan pembangunan dan kebutuhan untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan.

15. Prinsip 15

Perencanaan harus diterapkan pada pemukiman manusia dan urbanisasi dengan tujuan untuk menghindari dampak buruk terhadap lingkungan dan memperoleh manfaat sosial, ekonomi dan lingkungan yang maksimal untuk semua. Dalam hal ini proyek-proyek yang dirancang melengkung untuk kolonialis dan dominasi rasis harus ditinggalkan.

16. Prinsip 16

Demografis kebijakan yang tanpa prasangka terhadap hak asasi manusia dan yang dianggap tepat oleh Pemerintah yang bersangkutan harus diterapkan di daerah-daerah di mana laju pertumbuhan penduduk atau konsentrasi penduduk yang berlebihan cenderung memiliki dampak yang merugikan lingkungan hidup manusia dan menghambat pembangunan.

17. Prinsip 17

Lembaga-lembaga nasional yang tepat harus dipercayakan dengan tugas perencanaan, mengelola atau mengendalikan 9 sumber daya lingkungan negara-negara dengan maksud untuk meningkatkan kualitas lingkungan.

18. Prinsip 18

Ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagai bagian dari sumbangan mereka kepada pembangunan ekonomi dan sosial, harus diterapkan pada identifikasi, penghindaran dan pengawasan risiko lingkungan dan pemecahan masalah lingkungan dan untuk kebaikan bersama umat manusia.

19. Prinsip 19

Pendidikan dalam masalah lingkungan hidup, untuk generasi muda dan juga orang dewasa, memberikan pertimbangan kepada kaum miskin, adalah penting untuk memperluas basis untuk pencerahan pendapat dan bertanggung jawab melaksanakan bagi individu, perusahaan dan masyarakat dalam melindungi dan meningkatkan lingkungan dalam dimensi penuh manusia ini..Hal ini juga penting bahwa komunikasi media massa berkontribusi untuk menghindari kerusakan lingkungan, tetapi, sebaliknya, menyebarkan informasi dari alam pendidikan pada kebutuhan untuk proyek dan meningkatkan lingkungan dalam rangka untuk memungkinkan mal untuk berkembang dalam semua hal.

20. Prinsip 20

Penelitian ilmiah dan pengembangan dalam konteks masalah lingkungan, baik nasional maupun multinasional, harus dipromosikan

di semua negara, terutama negara-negara berkembang. Dalam hubungan ini, arus bebas dari informasi ilmiah yang mengikuti perkembangan jaman dan transfer pengalaman harus didukung dan dibantu, untuk memfasilitasi penyelesaian masalah lingkungan; teknologi lingkungan harus dibuat tersedia bagi negara-negara berkembang dalam hal-hal yang akan mendorong penyebaran luasannya tanpa menjadi beban ekonomi di negara-negara berkembang.

21. Prinsip 21

Negara-negara telah sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan prinsip-prinsip hukum internasional, hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya mereka sendiri sesuai dengan kebijakan lingkungan mereka sendiri, dan tanggung jawab untuk memastikan bahwa aktivitas dalam yurisdiksi atau kontrol mereka tidak menyebabkan kerusakan untuk lingkungan Negara-negara lainnya atau kawasan di luar batas yurisdiksi nasional.

22. Prinsip 22

Negara-negara akan bekerja sama untuk mengembangkan lebih lanjut hukum internasional tentang tanggung jawab dan kompensasi untuk korban pencemaran dan kerusakan lingkungan lainnya yang disebabkan oleh kegiatan dalam yurisdiksi atau pengawasan Negara-negara tersebut untuk kawasan di luar yurisdiksi mereka.

23. Prinsip 23

Tanpa berprasangka terhadap kriteria tersebut dapat disepakati oleh masyarakat internasional, atau dengan standar-standar yang harus ditentukan secara nasional, ini akan menjadi hal penting dalam semua kasus untuk mempertimbangkan sistem nilai-nilai yang berlaku di setiap negara, dan sejauh mana penerapan standar yang berlaku untuk negara-negara yang paling maju, tetapi yang mungkin menjadi beban sosial tidak tepat dan tidak beralasan untuk negara-negara berkembang.

24. Prinsip 24

Masalah internasional mengenai perlindungan dan perbaikan lingkungan harus ditangani dalam semangat kerjasama oleh semua negara, besar dan kecil, pada pijakan yang sama. Kerjasama multilateral atau bilateral melalui pengaturan atau sarana lain yang tepat sangat penting untuk mengendalikan, mencegah, mengurangi dan menghilangkan secara efektif dampak merugikan lingkungan akibat kegiatan yang dilakukan di semua bidang, sedemikian rupa yang berdampak pada nilai yang diambil dari kedaulatan dan kepentingan semua Serikat.

25. Prinsip 25

Negara-negara harus memastikan bahwa organisasi-organisasi internasional menjalankan peran yang terkoordinasi, efisien dan dinamis untuk perlindungan dan perbaikan lingkungan.

26. Prinsip 26

Manusia dan lingkungan harus terhindar dari efek senjata nuklir dan semua jenis pemusnah massal. Negara harus berusaha untuk mendesak tercapainya kesepakatan, dalam organ-organ internasional yang relevan, tentang penghapusan dan pelengkapan penghancuran senjata tersebut.

Bagi negara-negara maju persoalan pembangunan tidak menjadi masalah sedangkan faktor lingkungan menjadi masalah, sedangkan bagi negara berkembang, diperhadapkan pada dua pilihan. Pada satu pilihan mempercepat pertumbuhan pembangunan, sementara pada pilihan yang lain faktor kelestarian lingkungan sangat dibutuhkan.

Walaupun demikian, Deklarasi Stockholm mengilhami negara-negara di dunia akan pentingnya lingkungan hidup masa depan. Oleh Karena itu telah disadari bahwa, masalah lingkungan hidup sangat menentukan kelangsungan hidup makhluk Tuhan, termasuk manusia. Antara makhluk dan ekologi saling mempengaruhi dan mempunyai ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Manusia memerlukan lingkungan hidup yang sehat, nyaman, baik udara, tumbuh-tumbuhan, air maupun binatang.

Demikian juga sebaliknya. Namun, kondisi yang demikian, telah terevolusi akibat tangan-tangan manusia, yang selalu mementingkan kepentingannya sendiri dan pemerintah pada masing-masing negara karena mengejar pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, sering mengeksploitasi dan mengeksploirasi lingkungan secara bebas tanpa memperhitungkan dampak negatifnya.

Deklarasi Stockholm telah merefleksi konsep tentang pembangunan berwawasan lingkungan. Konsep ini bukan saja mengajak seluruh negara dan penduduk bumi untuk meningkatkan kepedulian terhadap ancaman kerusakan lingkungan, tetapi juga melihat adanya kesejajaran antara pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup dan bukan sesuatu yang harus dipertentangkan antara satu dengan yang lain.¹¹¹

Konsep pembangunan berwawasan modern, berbeda dengan konsep lingkungan klasik. Lingkungan klasik mengedepankan pemanfaatan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai kepandaian

¹¹¹Soejono, *Hukum Lingkungan dan Peranannya Dalam Pembangunan*, Jakarta. Rineka Cipta, 1996, hal 3.

manusia untuk mendapatkan hasil yang semaksimal mungkin dan dalam waktu yang sesingkat mungkin.

Deklarasi lahir dari konfrensi Stockholm, yang mendasari kofrensi tersebut sampai dengan dikeluarkannya Deklasrasi Stockholm merupakan peristiwa yang sangat bersejarah bagi hukum lingkungan.¹¹²Setelah terlaksananya konfrensi Stockholm hukum lingkungan telah memperoleh posisi yang kuat, baik pada tingkat nasional, regional maupun internasional. Suatu manfaat yang besar, adalah mulai tumbuhnya kesatuan, pengertian dan bahasa diantara ahli hukum lingkungan dengan menggunakan Deklarasi Stockholm sebagai referensi pertama.¹¹³

Masalah lingkungan di negara maju dengan latar belakang dan faktor penyebab lingkungan yang berbeda, semula menimbulkan suara yang sumbang dan berprasangka terhadap kofrensi Stockholm dari peserta negara berkembang, dengan menyatakan antara lain ; Berilah kami pencemaran asal saja kami maju.¹¹⁴

Seperti ungkapan Vittachi :

*It offended some of the environmentalist at Stockholm to heardlegates from the poor world remarking out of the side of their mouth that their interest in improving the environment was not limited to scenery and that their countries could possibly afford a little pollution.*¹¹⁵

Hal ini menunjukkan bahwa keterbelakangan pembangunan pada negara-negara berkembang menghadapi suatu dilematis. Dia mengharapkan keluar dari garis batas kemiskinan dengan mempercepat pembangunan, namun diperhadapkan dengan faktor lingkungan hidup. Umat manusia. Konfrensi Stockholm telah menerima *Declaration on the Human Environment* yang berisi 26 asas serta menurut kesepakatan negara-negara yang mengikuti konfrensi tersebut merupakan pedoman bagi mereka di tahun-tahun mendatang.

Deklarasi Stockholm mengakui hak asasi manusia. Hak hidup setiap orang untuk atau akan suatu lingkungan yang baik dan sehat. Pada waktu yang sama, pernyataan itu juga memberikan kewajiban untuk memelihara lingkungan hidup. Manusia sedemikian rupa hingga dapat dinikmati oleh generasi-generasi yang akan datang (asas nomor 1).

¹¹²R.M. Gatot P Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1996, hal 29.

¹¹³*Ibid*

¹¹⁴Siti Sundari Rangkuti, , *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya, Airlangga University Press, 2000, hal 28-29.

¹¹⁵*Ibid*

Menurut Muchtar Kusuma Atmadja,¹¹⁶ bahwa asas Stockholm meletakkan dasar-dasar bagi penggunaan, pengawetan dan pelestarian sumber kekayaan alam didasarkan suatu alami sedemikian rupa sehingga memungkinkan menjaga daya dukung daripada planet bumi, sumber kekayaan alam dapat dikelola dengan baik, depletion dicegah dan penggunaan lingkungan dapat dinikmati oleh seluruh manusia.

Selanjutnya, menurut Muchtar Kusuma Atmadja,¹¹⁷ apabila asas-asas umum itu diterapkan pada laut, maka atas asas nomor 7 memberikan kewajiban kepada semua negara untuk mengambil tindakan-tindakan guna mencegah pencemaran laut yang membahayakan kesehatan dan kesejahteraan manusia. Sumber kekayaan laut dan lain-lain penggunaan lingkungan laut.

Di samping 26 asas tersebut, konferensi Stockholm menyetujui 106 rekomendasi yang dimuat dalam *Action Plan International*, yang terdiri atas tiga bagian kerangka :¹¹⁸

1. *A global assessment programme dikenal sebagai earthwatch.*
2. *Environmental management activities.*
3. *Supporting measures; education and training, public information, and organizational and financing arrangements*

Sedangkan menyangkut dengan masalah lingkungan sedunia (*global environmental problems*) sidang PBB menerima 11 resolusi mengenai lingkungan hidup, yang dijadikan landasan bagi kebijaksanaan lingkungan. Dalam hal untuk menunjang pelaksanaan rencana aksi lingkungan hidup (*action plan*) tersebut, yang terdiri dari :¹¹⁹

1. Dewan Pengurus Program Lingkungan Hidup
2. Sekretariat yang dikepalai oleh seorang Direktur Eksekutif
3. Dana Lingkungan Hidup
4. Badan Koordinasi Lingkungan Hidup

Untuk melaksanakan deklarasi Stockholm tersebut dan untuk menghadapi dasawarsa pembangunan dunia II (1972 – 1982) diadakan kegiatan berupa :¹²⁰

¹¹⁶Kusuma Atmadja, Mochtar, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut*, Jakarta, Sinar Grafika, 1992, hal 21.

¹¹⁷*Ibid*

¹¹⁸Siti Sundari Rangkuti, 2000, *Loc, Cit*, hal 31.

¹¹⁹Niniek Suparmi, *Pelestarian Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1994, hal 22.

¹²⁰Kusnadi Hardjosoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1995, hal 43.

1. *Creation of the convention on international Trade in Endangered Species of Will Fauna and Flora (CITES) Washington 1974.*
2. Pada tahun 1975 diadakan *Convention on Wetlands of International Impotence especially as Waterfowe Habitat (Ramsar) came into force.*
3. 1977. (*Firat Intergovermental Convergence on Environmental Education, Tbilis, USSR*).
4. 1980. *A Peaceful Revolution Publication of the World Conversation Strategy (INCN), WWF, UNEP in Collaboration with UNESCO and FAO*

Kemajuan lebih lanjut diperoleh dengan diadakannya Adalah *Hoc Meeting of Senior Government Officials Expert in Environmental Law di Manlevedeo*, Uruguay, pada tanggal 28 Oktober sampai dengan 6 Nopember 1981. Dan baru pertama kalinya diadakan pertemuan Internasional tentang hukum lingkungan.¹²¹ Tujuan pertemuan Adalah Hoc tersebut untuk membuat kerangka metode dan program yang meliputi upaya-upaya tingkat internasional, regional dan nasional untuk pengembangan dan peninjauan berlaku hukum lingkungan dalam satu badan yang dikenal sebagai *The United Nation Environmental Programme (UNEP) di Nairobi*.¹²² Lembaga tersebut memberikan rekomendasi yang berharga bagi perkembangan hukum lingkungan.

Perkembangan selanjutnya dalam pengembangan kebijaksanaan lingkungan hidup PBB membentuk Badan Komisi Lingkungan dan Pembangunan Dunia (*World Commession on Environmental and Development*) disingkat WCED. Badan ini bertugas :¹²³

1. Mengajukan strategi jangka panjang pembangunan lingkungan menuju pembangunan yang berkelanjutan di tahun 2000 dan sesudahnya.
2. Mengajukan cara-cara supaya keprihatinan lingkungan hidup dapat dituangkan dalam kerjasama antar negara untuk mencapai keserasian antara kependudukan, sumber daya alam, lingkungan dan pembangunan.
3. mengajukan cara-cara supaya masyarakat internasional dapat menanggapi secara lebih efektif pada pembangunan berwawasan lingkungan.
4. mengajukan cara-cara masalah lingkungan jangka panjang dapat ditanggapi dalam agenda aksi untuk dasawarsa pembangunan

¹²¹Kusnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. 1999, hal 12.

¹²²Addinul Yakin, *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan* (Teori dan Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan), Jakarta, Akademika Presindo, 1997, hal 19.

¹²³Kusnadi Hardjosoemantri, 1999, *Loc, Cit*, hal 24-15.

Dalam melaksanakan tugas ini dengan baik WCED diminta mengadakan komunikasi dengan pihak luar, seperti para ilmuwan, para pemerhati lingkungan dan kalangan generasi muda yang bergerak di bidang lingkungan. Pada tahun 1987, WCED memberikan laporan dengan judul : *Our Common Future*, yang memuat banyak rekomendasi khusus tentang perubahan institusional dan perubahan hukum.

WCED memahami pentingnya perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk beralih ke pembangunan berkelanjutan dan untuk itu menggaris tindakan-tindakan yang dipersyaratkan pada tingkat nasional untuk mencapai tujuan tersebut Tindakan tersebut diantaranya :¹²⁴

1. Membentuk atau memperkuat badan-badan untuk melindungi lingkungan dan mengolah sumber daya alam.
2. Meningkatkan hubungan pemerintah dengan dunia industri secara timbal balik, baik dalam pelaksanaan kebijaksanaan hukum maupun peraturan guna wujud pembangunan industri berkelanjutan.
3. Memperketat konvensi dan perjanjian internasional yang ada untuk perlindungan lingkungan, sumber daya alam dan pembangunan berkelanjutan.
4. Memperbaiki pengelolaan analisis mengenai dampak lingkungan dan kemampuan untuk merencanakan pemanfaatan sumber daya.

Laporan WCED memberikan dampak yang positif terhadap penyusunan strategi konservasi baru yang menggantikan *World Conservation Strategy (WCS)* dengan *Caring of The Earth (CE)*. CE dibentuk dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan masyarakat dunia dengan menetapkan dua syarat :

1. Pertama, untuk menjamin komitmen yang luas dan mendalam pada sebuah etika baru, yaitu etika kehidupan berkelanjutan dan mewujudkan prinsip-prinsip dalam praktek.
2. Kedua, mengintegrasikan konservasi dan pembangunan, konservasi untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan berlangsung dalam batas daya dukung bumi, dan pembangunan untuk memberikan kesempatan kepada manusia dimanapun guna menikmati kehidupan yang lama, sehat serta memuaskan.¹²⁵

Dalam masalah hukum lingkungan menurut CE hukum lingkungan dalam pengertiannya yang luas adalah sebuah sarana esensial bagi mencapai

¹²⁴*Ibid*, hal 15.

¹²⁵*Ibid*, hal 17.

keberlanjutan. Ia mensyaratkan standar perilaku sosial dan memberikan ukuran kepastian pada kebijaksanaan.

Selain CE menyatakan bahwa setiap sistem hukum yang komprehensif bagi pembangunan berkelanjutan perlu meliputi sekurang-kurangnya, perencanaan penggunaan tanah, pengawasan pembangunan, pemanfaatan lestari dari sumber daya yang tidak dapat diperbahurui melalui pembebanan misi, kualitas lingkungan, standar proses dan produk yang dirancang untuk melindungi kesehatan manusia dan ekosistem.¹²⁶

Pada tahun 1982 diadakan konferensi PBB di Nairaba tentang hak-hak lingkungan hidup dan pada tahun 1992, tepat 20 tahun setelah konferensi Stockholm diadakan konferensi PBB tentang lingkungan dan pembangunan (United Nation Conference on Enviromental and Development) yang terkenal dengan nama KTT Bumi di Rio Jenero Brasil yang dihadiri oleh lebih 100 kepala negara dan pemerintah. Konferensi Rio Jeneiro menghasilkan :¹²⁷

1. Deklarasi Rio,
2. Konversni tentang perubahan iklim,
3. Konvensi tentang keanekaan hayati,
4. Prinsip tentang hutan dan
5. Agenda.

Dalam deklarasi Rio dinyatakan bahwa tujuan KTT Bumi ialah untuk mengembangkan kemitraan global baru yang adil. Deklarasi itu juga menyatakan bahwa manusia adalah pusat perhatian pembangunan berkelanjutan.¹²⁸ Jika dihayati isi deklarasi tersebut, maka dikatakan bahwa deklarasi itu bersifat antropasentri, dan memiliki suatu kelemahan dan tidak akan tercapai pembangunan berkelanjutan.

Baik dalam komprensi Stockholm, Komprensi Nairabi maupun Komprensi Rio Jeneiro terdapat tiga aspek pengelolaan lingkungan, yaitu:¹²⁹

1. Aspek berkelanjutan; adalah suatu konsep pembangunan berkelanjutan (*sustanaible development*) yang memungkinkan pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan manusia, namun tidak merusak fungsi sumber daya alam tersebut. Sehingga pemanfaatan sumber daya alam dapat terus berlangsung dalam waktu lama.

¹²⁶*Ibid*, hal 18.

¹²⁷Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakarta, Djembatan, 1997, hal 17.

¹²⁸*Ibid*, hal 19.

¹²⁹Arimba Heroepoetri, *Tak Ada Tempat Bagi Rakyat* (Wewenag Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah), Yogyakarta, Kreasi Wacana, 2001. hal 13.

2. Aspek menyeluruh (komprehensif) merupakan suatu pendekatan ekologi dimana hamparan sumber daya alam tidak terpisah satu sama lain. Sehingga aktivitas di hulu akan mempengaruhi kegiatan di hilir bahkan kegiatan di suatu negara akan mempengaruhi kegiatan di negara lain. Dengan demikian ekologi tidak mengenal batas wilayah administratif yang dibuat oleh manusia.
3. Aspek perhatian terhadap penghidupan generasi mendatang. Prinsip ini dikembangkan dari konsep pembangunan berkelanjutan. Konsep ini mencoba menjaga keseimbangan antara aspek pengelolaan dan konservasi, didalamnya mengandung maksud agar tercipta juga perlindungan untuk generasi mendatang. Agar lingkungan yang ada sekarang dapat dinikmati untuk generasi mendatang.

Dalam memahami apa hukum lingkungan modern itu dibutuhkan suatu pengertian yang signifikan. Oleh karena itu, terlebih dahulu dipahami pengertian hukum lingkungan itu sendiri. Menurut R.M. Gatot P. Soemartono, "Hukum lingkungan adalah ruang dimana baik makhluk hidup maupun tak hidup berada dalam suatu kesatuan dan saling berinteraksi, sehingga mempengaruhi kelangsungan kehidupan makhluk hidup tersebut, termasuk manusia".¹³⁰

Menurut Danusaputro, hukum lingkungan adalah hukum yang mendasari penyelenggaraan perlindungan dan tata pengelolaan serta peningkatan ketahanan lingkungan.¹³¹ Siti Sundari Rangkuti memberikan pengertian hukum lingkungan adalah, "hukum yang menyangkut timbal balik antara manusia dengan makhluk hidup lainnya yang apabila dilanggar dikenakan sanksi".¹³²

Dengan demikian hukum lingkungan adalah keseluruhan adalah peraturan yang mengatur tingkah laku orang tentang apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan terhadap lingkungan yang pelaksanaan peraturan tersebut dipaksakan dengan suatu sanksi oleh pihak yang berwenang. Dari pengertian-pengertian tersebut tergambar tentang apa hukum lingkungan modern itu.

Danusaputro membedakan pengertian hukum lingkungan modern dan hukum lingkungan klasik :¹³³

¹³⁰R.M Gatot P. Soemartono, *Loc, Cit*, hal 46.

¹³¹Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I*, Binacipta, Bandung, 1985, hal 35.

¹³²Siti Sundari Rangkuti, 2000, *Loc, Cit*, hal 2.

¹³³Soejono, *Hukum Lingkungan dan Peranannya Dalam Pembangunan*, Jakarta, Rineka Cipta, 1996, hal 5-6.

Dikatakan pula bahwa hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang.

Hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan sehingga sifat dan wataknya juga mengikuti sifat dan watak dan lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguna kepada ekologi. Dengan berorientasi kepada lingkungan ini, menurut Soemartono Hukum lingkungan modern memiliki sifat utuh, menyeluruh atau komprehensif integral, selalu berbeda dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes.¹³⁴

Menurut Danosaputro :¹³⁵

Dalam pandangan hukum lingkungan modern lingkungan hidup merupakan subyek hukum dan dalam arti yang luas meliputi seluruh alam semesta, jadi tidak mungkin dijadikan sasaran hak milik oleh orang seorang, sekelompok orang atau lembaga seperti negara atau kelompok negara; Karena lingkungan adalah untuk keperluan dan kepentingan “segenap insane dan seluruh jasad hidup” baik yang hidup sekarang maupun yang akan hidup sepanjang zaman. Jadi sifat universal.

Apabila hukum lingkungan modern yang dikemukakan oleh Danusaputro tersebut dijadikan dasar pijakan, maka dalam sistem hukum lingkungan tidak dikenal adanya hak milik atas lingkungan hidup. Dalam sistem hukum lingkungan hanya mungkin ada hak milik atas sementara unsur atau sumber daya lingkungan tertentu. Dengan demikian, dikarenakan lingkungan hidup tidak mungkin dijadikan sasaran pemikiran, maka dengan lahirnya sistem negara nasional, tumbuh berkembang sistem pengelolaan nasional atas lingkungan hidup yang universal. Jadi yang mungkin bersifat nasional hanyalah sistem pengelolaannya. Dalam hal itu, tiap sistem pengelolaan nasional atas lingkungan hidup sudah sewajarnya disesuaikan dan didasarkan pada falsafah nasional yang bersangkutan dan diselaraskan kepada situasi dan kondisi nasionalnya sendiri.¹³⁶

Mochtar Kusuma Atmadja mengemukakan bahwa, “sistem pendekatan terpadu atau menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Sistem

¹³⁴Gatot P.Soemartono R.M, *Loc, Cit*, hal 47.

¹³⁵*Ibid*

¹³⁶*Ibid*, hal 7.

pendekatan ini telah melandasi perkembangan hukum lingkungan di Indonesia”.¹³⁷

Deupsteen mengemukakan, bahwa :¹³⁸

Hukum lingkungan (*Meliencrecht*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*natuurlijk milieu*) dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkup berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintah.

Hukum lingkungan pemerintah terdiri atas hukum lingkungan pemerintah pusat, hukum lingkungan pemerintah daerah dan sebagian lagi berasal atau dibentuk oleh badan-badan Internasional atau melalui perjanjian negara-negara lain. Indonesia sebagai negara yang turut hadir dalam konfrensi Stockholm, Nairobi dan Rio Jeneiro, mempunyai tanggung jawab untuk meretifikasi isi deklarasi-deklarasi tersebut ke dalam hukum lingkungan nasionalnya.

Bangsa Indonesia menyadari bahwa lingkungan hidup Indonesia adalah anugerah Allah, Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia dan merupakan karunia dan rahmat-Nya yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup sendiri.

Pembangunan hukum lingkungan nasional sebagaimana digariskan dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004, penata hukum nasional telah menjadi prioritas arah kebijaksanaan di bidang hukum. Menurut Siti Sundari Rangkuti, ”untuk menghindari kesimpangsiuran pendapat, perlu penegasan mengenai pengertian Hukum Nasional Indonesia”.¹³⁹

Menurut Sunaryati Hartono, “Hukum Nasional Indonesia adalah hukum yang belum (seluruhnya) ada di Indonesia dan karena itu masih harus dipikirkan bagaimana membentuknya dan apa serta bagaimana kerangka dan landasannya serta falsafah dan materinya”.¹⁴⁰

¹³⁷Kusnadi Hardjasoemantri, 1999, *Loc, Cit*, hal 38.

¹³⁸*Ibid*, hal 39.

¹³⁹Siti Sundari Rangkuti, 2000, *Loc, Cit*, hal 9.

¹⁴⁰*Ibid*

Dari uraian tersebut jelaslah betapa eratnya hubungan antara hukum lingkungan dan kebijaksanaan lingkungan dalam pembangunan hukum nasional. Pengelolaan lingkungan hidup Indonesia telah mempunyai dasar hukum yang kuat dan bersifat menyeluruh serta dilandasi oleh prinsip-prinsip hukum lingkungan sebagaimana dituangkan dalam UU No. 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dan pada tahun 1997 undang-undang ini disempurnakan dengan undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH). Saat ini sudah disahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup, prinsip yang sangat menentukan adalah asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat dengan tujuan untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Bertolak dari uraian tersebut diatas, pengelolaan lingkungan hidup Indonesia adalah tanggung jawab negara. Untuk menciptakan suatu lingkungan hidup yang berkelanjutan, baik sumber daya maupun kemanfaatannya untuk generasi yang akan datang. Pengelolaan lingkungan hidup adalah suatu amanat Tuhan Yang Maha Esa kepada orangyng beriman dan mempunyai nilai ketaqwaan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, yaitu bersifat arif dan bijaksana terhadap lingkungan hidup.

Deklarasi Stockholm telah mengakui hak-hak asasi setiap orang untuk hidup atas lingkungan yang baik dan sehat. Hal ini memberikan suatu kewajiban bagi setiap orang, atau badan untuk memelihara lingkungan hidup manusia dan habitat lainnya serta sumber daya sedemikian rupa agar dapat dinikmati oleh generasi mendatang.

Deklarasi Stockholm merupakan merupakan titik kulminasi perbincangan mengenai lingkungan hidup manusia dan memberikan gema ke seluruh dunia, seiring dengan berkembangnya perhatian dan kesadaran tentang lingkungan hidup sejalan Deklarasi Stockholm. Hukum lingkungan nampak pula mengalami perkembangan yang pesat, baik secara internasional maupun secara nasional di berbagai negara.

Perkembangan tersebut nampak dalam semakin bergesernya pendekatan yang dipakai, yang semula terutama bertumpu pada pendekatan

parsial yang berkaitan dengan upaya pencegahan dan pengawetan sumber daya alam kemudian beralih ke pendekatan holistik yang menjamin pembangunan berkelanjutan didasarkan pada strategi lingkungan yang memadai yang mencakup kebijaksanaan dan perundang-undangan, pemantauan dan evaluasi lingkungan serta pemanfaatan sumber daya alami secara rasional dengan tetap memperhitungkan daya dukung lingkungan. Dari perkembangan tersebut nampak menonjol fungsi hukum sebagai sarana pembangunan.

Apabila dikaji secara mendalam hasil-hasil komperensi Stockholm tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa baik pembukaannya, asqas-asnya maupun rekomendasi-rekomendasinya telah memberikan pencerahan yang cukup jelas terhadap penanganan masalah lingkungan hidup, termasuk di dalamnya pengaturan melalui perundang-undangan.

Asas-asas Deklarasi Stockholm 1972 telah memungkinkan dibentuknya ukuran-ukuran nasional yang berbeda daripada ukuran-ukuran internasional (International standard). Hal mungkin terjadi dalam hal-hal dimana penting atau perlu untuk melakukannya, karena sistem nilai yang berlaku disetiap negara, idak saja yang disebabkan sifat unik daripada lingkungannya, tetapi juga didasarkan pertimbangan bahwa berlakunya ukuran-ukuran (standard) yang berlaku bagi kebanyakan negara maju mungkin tidak tepat bagi negara-negara berkembang, atau mengakibatkan ongkos sosial yang tidak dapat dipertanggung jawabkan.

Tidak berlebihan apabila dikatakan baahwa kerangkaa konsepsional untuk pendekatan global terhadap perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan yang didasaarkan atas asas-asas ekologi itu diletakkan dalam Deklarasi Stockholm 1972 menjadi dasar pembentukan sistem hukum lingkungan modern. Karena mengingat sangat pentingnya lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan untuk kepentingan generasi mendatang. Konsep pembangunan berwawasan lingkungan juga menjadi isu sentral dalam komperensi Rio Jeneiro (Komperensi Bumi).¹⁴¹

Apabila asas Deklarasi Stockholm marupakan patukan dasar dalam konsepsi hukum lingkungan modern, maka adalah suatu kewajiban bagi setiap negara untuk meretivikasi batas-batas tersebut sebagai suatu undang-undang lingkungan hidup. Walaupun asas-asas dari Deklarasi Stockholm hanyaa merupakan kesepakatan moral.

¹⁴¹Yang perlu didasari, walaupun implementasi hasil Rio Jeneiro sangat diperlukan untuk menangani masalah lingkungan yang makin memburuk, namun harus diwaspadai agar tidak dirugikan oleh implementasi. Sebab semua persetujuan merupakan kompromi antara pihak-pihak yang melakukan persetujuan itu sehingga masing-masing pihak akan berusaha untuk menginterprestasikan persetujuan itu sesuai dengan proporsinya masing-masing.

Dalam hukum lingkungan modern, mengandung tiga konsepsional, yaitu pertama pengelolaan lingkungan yang seimbang, serasi, dan berwawasan lingkungan. Suatu perbedaan yang sangat esensi dengan hukum lingkungan klasik, dimana hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan-ketentuan dan norma-norma dengan tujuan mengeksploitasi sumber-sumber daya dengan berbagai cara guna mencapai hasil yang maksimal dalam jangka waktu yang sesingkatnya.

Kedua konsep menyeluruh atau komprehensif integral. Ini berarti hukum lingkungan memiliki sifat yang berhubungan dengan lingkungan alam. Karena itu pengelolaan lingkungan perlu didasarkan pada keseimbangan antara satu species dengan species lainnya. Hukum lingkungan modern memiliki watak bahwa pengelolaan lingkungan untuk kemanfaatan lingkungan. Oleh karena itu, lingkungan laut, udara, darat, air dan makhluk hidupnya merupakan suatu kesatuan lingkungan yang utuh.

Ketiga konsep berkelanjutan. Hukum lingkungan modern menetapkan suatu dasar bahwa pengelolaan lingkungan dan pelaksanaan pembangunan bukan terbatas pada waktu tertentu atau pada generasi tertentu. Tetapi, pengelolaan lingkungan harus memperhitungkan keterbatasan daya dukung sumber daya dan bahwa lingkungan hidup adalah suatu rahmat Tuhan yang harus diwariskan kepada setiap generasi. Dengan demikian pembangunan yang dilaksanakan adalah pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga setiap generasi yang akan merasakan kemanfaatan lingkungan dengan pembangunannya.

Bagi Indonesia konsep hukum lingkungan modern telah dijadikan sebagai dasar pembentukan hukum lingkungan dan pembangunan berwawasan lingkungan. Harus diakui bahwa Indonesia dengan berbagai perangkat aturannya memasukkan asas pertanggung jawaban negara, asas kemanfaatan dan asas berkelanjutan pembangunan menjadi asas hukum lingkungan hidup telah menetapkan suatu garis batas agar lingkungan hidup jangan dieksploitasi tanpa memperhitungkan daya dukung sumber daya, dan kehidupan generasi yang akan datang.

Bagi Indonesia faktor aturan tentang lingkungan hidup telah mendekati kesempurnaan. Namun yang menjadi masalah kebijaksanaan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan. Faktor pengawasan lingkungan, faktor penegakan hukum, dan faktor kesadaran hukum masyarakat pelaku ekonomi (para perusahaan, HPH, Industri dan semacamnya) dan masyarakat belum menganggap lingkungan sebagai teman hidupnya. Mereka hanya memahami lingkungan sebatas pemanfaatannya bagi dirinya.



BAB III

PROSES TERBENTUKNYA PERMUKIMAN KUMUH



A. Pengertian dan Karakteristik Permukiman.

1. Pengertian Perumahan Dan Permukiman

Berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman terdapat pengertian-pengertian sebagai berikut: Pengertian rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal/hunian dan sarana pembinaan keluarga. Sedangkan yang dimaksud dengan perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan.

Rumah merupakan bagian yang tidak dapat dilihat sebagai hasil fisik yang rampung semata, melainkan merupakan proses yang berkembang dan berkaitan dengan mobilitas sosial-ekonomi penghuninya dalam suatu kurun waktu. Seperti kebanyakan wajah permukiman di Indonesia banyak kita jumpai permukiman penduduk yang sering disebut kampung.

Menurut Yudoyono dkk pengertian kampung :

Kampung identik dengan suatu wilayah yang terdapat di pedesaan dan berada pada kondisi yang terpenuhi kebutuhan masyarakatnya dengan sarana dan prasarana yang layak. Kampung merupakan lingkungan suatu masyarakat yang sudah mapan, yang terdiri dari golongan berpenghasilan rendah dan menengah dan pada umumnya tidak memiliki prasarana, utilitas dan fasilitas sosial yang cukup baik jumlah maupun kualitasnya dan dibangun di atas tanah yang telah dimiliki, disewa atau dipinjam pemiliknya.

Sedangkan kata “kumuh” menurut kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai kotor atau cemar. Jadi, bukan padat, rapat becek, bau, reyot, atau tidak teraturinya, tetapi justru kotornya yang menjadikan sesuatu dapat dikatakan kumuh.¹ Sedangkan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung (kota dan desa) yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Kata kumuh² menurut kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai kotor atau cemar. Jadi, bukan padat, rapat becek, bau, reyot, atau tidak teraturinya, tetapi justru kotornya yang menjadikan sesuatu dapat dikatakan kumuh. Dalam Karakteristik Permukiman Kumuh Menurut Johan Silas, Keadaan rumah pada permukiman kumuh terpaksa dibawah standar, rata-rata 6 m²/orang. Sedangkan fasilitas kota secara langsung tidak terlayani karena tidak tersedia. Namun karena lokasinya dekat dengan permukiman yang ada, maka fasilitas lingkungan tersebut tak sulit mendapatkannya.³

2. Kriteria Umum Permukiman Kumuh:

- a. Mandiri dan produktif dalam banyak aspek, namun terletak pada tempat yang perlu dibenahi.
- b. Keadaan fisik hunian minim dan perkembangannya lambat. Meskipun terbatas, namun masih dapat ditingkatkan.

¹<http://pou-pout.blogspot.co.id/2010/03/makalah-permukiman-kumuh-dan-upaya.html> akses pada tanggal 21 juni 2017 Pukul 20.14 Wita. Menurut Johan Silas Permukiman Kumuh dapat diartikan menjadi dua bagian, yang pertama ialah kawasan yang proses pembentukannya karena keterbatasan kota dalam menampung perkembangan kota sehingga timbul kompetisi dalam menggunakan lahan perkotaan. Sedangkan kawasan permukiman berkepadatan tinggi merupakan embrio permukiman kumuh. Dan yang kedua ialah kawasan yang lokasi penyebarannya secara geografis terdesak perkembangan kota yang semula baik, lambat laun menjadi kumuh. Yang menjadi penyebabnya adalah mobilitas sosial ekonomi yang stagnan.

²Menurut Johan Silas Permukiman Kumuh dapat diartikan menjadi dua bagian, yang pertama ialah kawasan yang proses pembentukannya karena keterbatasan kota dalam menampung perkembangan kota sehingga timbul kompetisi dalam menggunakan lahan perkotaan. Sedangkan kawasan permukiman berkepadatan tinggi merupakan embrio permukiman kumuh. Dan yang kedua ialah kawasan yang lokasi penyebarannya secara geografis terdesak perkembangan kota yang semula baik, lambat laun menjadi kumuh. Yang menjadi penyebabnya adalah mobilitas sosial ekonomi yang stagnan.

³Permukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (*opportunity value*) dan harga rumah juga murah (asas keterjangkauan) baik membeli atau menyewa. Manfaat permukiman disamping pertimbangan lapangan kerja dan harga murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi. Hampir setiap orang tanpa syarat yang bertele-tele pada setiap saat dan tingkat kemampuan membayar apapun, selalu dapat diterima dan berdiam di sana, termasuk masyarakat “*residu*” seperti *residivis*, WTS dan lain-lain.

- c. Para penghuni lingkungan permukiman kumuh pada umumnya bermata pencaharian tidak tetap dalam usaha non formal dengan tingkat pendidikan rendah
- d. Pada umumnya penghuni mengalami kemacetan mobilitas pada tingkat yang paling bawah, meskipun tidak miskin serta tidak menunggu bantuan pemerintah, kecuali dibuka peluang untuk mendorong mobilitas tersebut.
- e. Ada kemungkinan dilayani oleh berbagai fasilitas kota dalam kesatuan program pembangunan kota pada umumnya.
- f. Kehadirannya perlu dilihat dan diperlukan sebagai bagian sistem kota yang satu, tetapi tidak semua begitu saja dapat dianggap permanen.

3. Kriteria Khusus Permukiman Kumuh:

- a. Berada di lokasi tidak legal
- b. Dengan keadaan fisik yang substandar, penghasilan penghuninya amat rendah (miskin)
- c. Tidak dapat dilayani berbagai fasilitas kota
- d. Tidak diingini kehadirannya oleh umum, (kecuali yang berkepentingan)
- e. Permukiman kumuh selalu menempati lahan dekat pasar kerja (non formal),
- f. ada sistem angkutan yang memadai dan dapat dimanfaatkan secara umum walau tidak selalu murah.

4. Definisi Permukiman Kumuh

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tidak mengenal adanya istilah kawasan kumuh, yang ada Permukiman kumuh dan Perumahan kumuh. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2011 Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, (Pasal 1 Angka 13 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman). Sedangkan Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Permukiman kumuh sering dilihat sebagai suatu kawasan yang identik dengan kawasan yang apatis, kelebihan penduduk, tidak

mencukupi, tidak memadai, miskin, bobrok, berbahaya, tidak aman, kotor, di bawah standar, tidak sehat dan masih banyak stigma negatif lainnya.⁴ Dari beberapa kesan yang timbul dari permukiman kumuh dapat disimpulkan definisi dari permukiman kumuh itu sendiri, terdapat beberapa definisi yang diungkapkan oleh para ahli, berikut penjelasannya : Permukiman kumuh yaitu ,prasarana, dan pelayanan minim adalah permukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah pengejawantahan kemiskinan.⁵

Sedangkan menurut Parsudi Suparlan, permukiman kumuh adalah:

Permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat di lorong-lorong yang kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan, juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan atau semerawut. Pengertian lain dari permukiman kumuh juga diungkapkan oleh Johan Silas yaitu permukiman kumuh dapat diartikan menjadi dua bagian, yang pertama ialah kawasan yang proses pembentukannya karena keterbatasan kota dalam menampung perkembangan kota sehingga timbul kompetisi dalam menggunakan lahan perkotaan.⁶

5. Sebab dan Proses Terbentuknya Permukiman Kumuh

Sebab dan proses terbentuknya pemukiman kumuh,⁷ dalam perkembangan suatu kota, sangat erat kaitannya dengan mobilitas penduduknya. Masyarakat yang mampu, cenderung memilih tempat huniannya keluar dari pusat kota. Sedangkan bagi masyarakat yang kurang mampu akan cenderung memilih tempat tinggal di pusat kota, khususnya kelompok masyarakat urbanisasi yang ingin mencari pekerjaan dikota. Kelompok masyarakat inilah yang karena tidak tersedianya fasilitas perumahan yang terjangkau oleh kantong mereka serta kebutuhan akan akses ke tempat usaha, menjadi penyebab timbulnya lingkungan pemukiman kumuh di perkotaan.⁸

⁴Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata. Ruang*. Yogyakarta: Graha Ilmu, Tahun 2010, hlm 23

⁵TjukKuswartojo, *Perumahan dan Permukiman Indonesia; Upaya Membuat Perkembangan Kehidupan berkelanjutan*, Bandung, ITB, Tahun 2005, hlm 34

⁶Parsudi Suparlan, *Segi Sosial dan Ekonomi Permukiman Kumuh*, Jurnal Informasi Sosial Interaktif. Infosocieta.Com. 2001 diakses pada tanggal 20 Juli, pukul 10.00 Wita

⁷Proses Terbentuknya Permukiman Kumuh Dimulai dengan dibangunnya perumahan oleh sektor non-formal, baik secara perorangan maupun dibangun oleh orang lain. Pada proses pembangunan oleh sektor non-formal tersebut mengakibatkan munculnya lingkungan perumahan kumuh, yang padat, tidak teratur dan tidak memiliki prasarana dan sarana lingkungan yang memenuhi standar teknis dan kesehatan.

⁸Latar belakang lain yang erat kaitannya dengan tumbuhnya permukiman kumuh adalah akibat dari ledakan penduduk di kota-kota besar, baik karena urbanisasi maupun karena kelahiran yang tidak terkendali. Lebih lanjut, hal ini mengakibatkan ketidakseimbangan antara penambahan penduduk

Dalam perkembangan suatu kota, sangat erat kaitannya dengan mobilitas penduduknya. Masyarakat yang mampu, cenderung memilih tempat huniannya keluar dari pusat kota. Sedangkan bagi masyarakat yang kurang mampu akan cenderung memilih tempat tinggal di pusat kota, khususnya kelompok masyarakat urbanisasi yang ingin mencari pekerjaan dikota. Kelompok masyarakat inilah yang karena tidak tersedianya fasilitas perumahan yang terjangkau oleh kantong mereka serta kebutuhan akan akses ke tempat usaha, menjadi penyebab timbulnya lingkungan permukiman kumuh di perkotaan.

Latar belakang lain yang erat kaitannya dengan tumbuhnya permukiman kumuh adalah akibat dari ledakan penduduk di kota-kota besar, baik karena urbanisasi maupun karena kelahiran yang tidak terkendali. Lebih lanjut, hal ini mengakibatkan ketidakseimbangan antara penambahan penduduk dengan kemampuan pemerintah untuk menyediakan permukiman-permukiman baru, sehingga para pendatang akan mencari alternatif tinggal di permukiman kumuh untuk mempertahankan kehidupan di kota⁹.

6. Faktor Penyebab Pertumbuhan Kawasan Permukiman

Dalam perkembangannya perumahan permukiman di pusat kota ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Menurut Constantinos A. Doxiadis disebutkan bahwa perkembangan perumahan permukiman (*development of human settlement*) dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

- a. *Growth of density* (Pertambahan jumlah penduduk)¹⁰
- b. *Urbanization* (Urbanisasi)¹¹

Menurut Danisworo bahwa, “kita harus akui pula bahwa tumbuhnya permukiman-permukiman spontan dan permukiman kumuh adalah

dengan kemampuan pemerintah untuk menyediakan permukiman-permukiman baru, sehingga para pendatang akan mencari alternatif tinggal di permukiman kumuh untuk mempertahankan kehidupan di kota.

⁹Sedangkan kawasan permukiman berkepadatan tinggi merupakan embrio permukiman kumuh. Dan yang kedua ialah kawasan yang lokasi penyebarannya secara geografis terdesak perkembangan kota yang semula baik, lambat laun menjadi kumuh, yang menjadipenyebabnya adalah mobilitas sosial ekonomi yang stagnan.

¹⁰Dengan adanya pertambahan jumlah penduduk yaitu dari kelahiran dan adanya pertambahan jumlah keluarga, maka akan membawa masalah baru. Secara manusiawi mereka ingin menempati rumah milik mereka sendiri. Dengan demikian semakin bertambahlah jumlah hunian yang ada di kawasan permukiman tersebut yang menyebabkan pertumbuhan perumahan permukiman

¹¹Dengan adanya daya tarik pusat kota maka akan menyebabkan arus migrasi desa ke kota maupun dari luar kota ke pusat kota. Kaum urbanis yang bekerja di pusat kota ataupun masyarakat yang membuka usaha di pusat kota, tentu saja memilih untuk tinggal di permukiman di sekitar kaeasan pusat kota (*down town*). Hal ini juga akan menyebabkan pertumbuhan perumahan permukiman di kawasan pusat kota.

merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses urbanisasi”.¹²Akibat dari adanya urbanisasi, muncul berbagai masalah sosial seperti timbulnya permukiman kumuh, menurunnya pendapatan daerah, kurang terjaganya aspek lingkungan, pendidikan yang rendah, serta timbulnya konflik sosial antar masyarakat. Permukiman kumuh yang terjadi memberikan pengaruh negatif baik bagi penghuninya maupun lingkungan sekitar.¹³

Dampak dari kondisi di atas terjadi kecenderungan akan berbagai kebiasaan tidak sadar lingkungan seperti sifat mengotori dan mencemari sumber-sumber air, mencemari lingkungan yang berpengaruh terhadap air permukaan, dan memungkinkan penyebaran penyakit melalui pembuangan air limbah, Terbatasnya teknologi terapan untuk penanganan masalah-masalah di atas seperti system pembuangan air limbah, sampah pengelolaan air bersih.

Masalah permukiman kota yang lain adalah kurangnya perhatian Pemerintah mengenai standarisasi perumahan. Standarisasi tersebut antara lain adanya MCK, ketersediaan air bersih, ketersediaan ventilasi udara, serta standar minimum ruangan untuk tiap individu. Penyediaan perumahan untuk masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah kurang memenuhi syarat ideal perumahan dan kurangnya pemenuhan jumlah pemukiman bagi masyarakat. Akibat kurangnya standarisasi perumahan oleh pemerintah adalah penyediaan perumahan untuk masyarakat dilakukan sendiri oleh masyarakat tersebut secara individual maupun kelompok.

Penyebab adanya kawasan kumuh atau peningkatan jumlah kawasan kumuh yang ada di kota adalah:

- a. Faktor ekonomi seperti kemiskinan dan krisis ekonomi.¹⁴
- b. Faktor bencana.¹⁵

¹²Khomarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan Real Estate Indonesia, PT. Rakasindo. Jakarta, tahun 1997, hlm 83-112

¹³Pengaruh negatif tersebut antara lain ketidaktenangan bagi penghuninya karena tidak memiliki izin resmi mendirikan bangunan. Sedangkan bagi masyarakat tetap, permukiman kumuh menyebabkan lingkungan kotor dan terganggunya aktifitas kota. Selain itu, terdapat beberapa dampak lain yaitu karakteristik penduduk tergolong ekonomi lemah terbelakang, dengan pendidikan yang relative terbatas sehingga pengetahuan akan perumahan sehat cenderung masih kurang.

¹⁴Faktor ekonomi atau kemiskinan mendorong bagi pendatang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik di kota-kota. Dengan keterbatasan pengetahuan, ketrampilan, dan modal, maupun adanya persaingan yang sangat ketat diantara sesama pendatang maka pendatang-pendatang tersebut hanya dapat tinggal dan membangun rumah dengan kondisi yang sangat minim di kota-kota. Di sisi lain pertambahan jumlah pendatang yang sangat banyak mengakibatkan pemerintah tidak mampu menyediakan hunian yang layak.

¹⁵(Review Artikel Mengenai Masalah Permukiman Kota, diakses tanggal 23/01/2011). Faktor bencana dapat pula menjadi salah satu pendorong perluasan kawasan kumuh. Adanya bencana, baik bencana alam seperti misalnya banjir, gempa, gunung meletus, longsor maupun bencana akibat perang atau pertikaian antar suku juga menjadi penyebab jumlah rumah kumuh meningkat dengan cepat

Pada dasarnya suatu permukiman kumuh terdiri dari beberapa aspek penting, yaitu tanah/lahan, rumah/perumahan, komunitas, sarana dan prasarana dasar, yang terajut dalam suatu sistem sosial, sistem ekonomi dan budaya baik dalam suatu ekosistem lingkungan permukiman kumuh itu sendiri atau ekosistem kota. oleh karena itu permukiman kumuh harus senantiasa dipandang secara utuh dan integral dalam dimensi yang lebih luas. Beberapa dimensi permukiman kumuh yang menjadi penyebab tumbuhnya permukiman adalah sebagai berikut:

a. Faktor Urbanisasi Dan Migrasi Penduduk

Substansi tentang urbanisasi yaitu proses modernisasi wilayah desa menjadi kota sebagai dampak dari tingkat keurbanan (kekotaan) dalam suatu wilayah (region) atau negara. Konsekuensinya adalah terjadi perpindahan penduduk (dengan aktifitas ekonominya) secara individu atau kelompok yang berasal dari desa menuju kota atau daerah hinterland lainnya. Hal ini perlu dibedakan dengan pengertian tingkat pertumbuhan kota (*urban growth*) yang diartikan sebagai laju (*rate*) kenaikan penduduk kota, baik skala mandiri maupun kebersamaan secara nasional.

Ukuran tingkat keurbanan, biasanya dalam konteks kependudukan yaitu dengan memproporsikan antara jumlah penduduk perkotaan terhadap jumlah penduduk nasional. Tetapi masalah urbanisasi tidak harus diinterpretasikan dalam konteks kependudukan semata, kenyataannya harus mencakup dimensi perkembangan dan kondisi sosial, ekonomi masyarakat, bahkan lebih jauh mencakup pula aspek budaya dan politik. Pada intinya dalam aspek kegiatan ekonomi, pengertian urbanisasi merupakan substansi pergeseran atau transformasi perubahan corak sosio-ekonomi masyarakat perkotaan yang berbasis industri dan jasa-jasa¹⁶.

Rumusan beberapa faktor secara umum yang dapat mempengaruhi terjadinya proses keurbanan, antara lain :

- 1) Ketimpangan tingkat pertumbuhan ekonomi antara desa dengan perkotaan

¹⁶Proses urbanisasi perkotaan adalah suatu gejala umum yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang. Proses pembangunan yang berlangsung relatif pesat. Karena daya tarik kota sangat kuat, baik yang bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Keadaan daerah perdesaan yang serba kekurangan merupakan pendorong yang kuat dalam meningkatnya arus urbanisasi ke kota-kota besar. Bagi kota yang mulai padat penduduknya, penambahan penduduk tiap tahunnya jauh melampaui penyediaan kesempatan kerja didalam wilayahnya sehingga dirasakan menambah berat permasalahan kota. Tekanan ekonomi dan kepadatan tinggal bagi kaum urban memaksa mereka menempati daerah-daerah pinggiran (slum area) hingga membentuk lingkungan permukiman kumuh. lihat Tommy Firman, *Land Conversion and Urban Development in the Northern Region of West Java*, Indonesia, Jurnal, tahun 1997, hlm.1039

- 2) Peluang dan kesempatan kerja yang lebih terbuka di daerah perkotaan dibandingkan dengan daerah perdesaan
- 3) Terjadinya pola perubahan minat tentang lapangan pekerjaan dari pertanian ke industri, utamanya bagi penduduk usia kerja di perdesaan
- 4) Lebih majunya teknologi dan infrastruktur prasarana transportasi, sehingga memudahkan terjadinya mobilitas penduduk baik yang permanen atau yang ulang alik.
- 5) Keberadaan fasilitas perkotaan yang lebih menjanjikan, utamanya aspek pendidikan, kesehatan, pariwisata dan aspek sosial lainnya

Migrasi sebenarnya telah berkembang dan berbagai ahli telah banyak membahas tentang teori migrasi tersebut dan sekaligus melakukan penelitian tentang migrasi. Lee dalam Lisna Yoeliani P (1966) mendekati migrasi dengan formula yang lebih terarah. faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan untuk bermigrasi dapat dibedakan atas kelompok sebagai berikut :

- 1) Faktor-faktor yang berhubungan dengan tempat asal migran.¹⁷
- 2) Faktor-faktor yang berhubungan dengan tempat tujuan migran (*destination*)
- 3) Faktor-faktor penghalang atau pengganggu (*intervening factors*)
- 4) Faktor-faktor yang berhubungan dengan individu migran.

Keberadaan penduduk migran di permukiman kumuh yang menempati lahan milik pemerintah atau milik publik, dapat dikategorikan sebagai hunian ilegal atau lazim disebut hunian liar (*squatter*). Hal ini jelas telah menimbulkan konflik antara penghuni dengan instansi yang bertanggung jawab atas lahan yang ditempatinya, Meskipun mereka tinggal pada permukiman liar, namun mereka juga membentuk lembaga Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), bahkan sebagian dapat menikmati penerangan listrik, ada pula yang punya telepon rumah, dan tetap membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Mereka juga telah berpartisipasi aktif dalam kegiatan sosial kemasyarakatan.

¹⁷Faktor-faktor yang ada di tempat asal migran maupun di tempat tujuan migran dapat terbentuk faktor positif maupun faktor negatif. Faktor-faktor di tempat asal migran misalnya dapat berbentuk faktor yang mendorong untuk keluar atau menahan untuk tetap dan tidak berpindah. Di daerah tempat tujuan migran faktor tersebut dapat berbentuk penarik sehingga orang mau datang kesana atau menolak yang menyebabkan orang tidak tertarik untuk datang. Tanah yang tidak subur, penghasilan yang rendah di daerah tempat asal migran merupakan pendorong untuk pindah. Namun rasa kekeluargaan yang erat, lingkungan sosial yang kompak merupakan faktor yang menahan agar tidak pindah. Upah yang tinggi, kesempatan kerja yang menarik di daerah tempat tujuan migran merupakan faktor penarik untuk datang kesana namun ketidakpastian, resiko yang mungkin dihadapi, pemilikan lahan yang tidak pasti dan sebagainya merupakan faktor penghambat untuk pindah ke tempat tujuan migran tersebut.

b. Faktor Lahan di Perkotaan

Pertumbuhan dan perkembangan kota yang sangat pesat telah menyebabkan berbagai persoalan serius diantaranya adalah permasalahan perumahan. Permasalahan perumahan sering disebabkan oleh ketidakseimbangan antara penyediaan unit hunian bagi kaum mampu dan kaum tidak mampu di perkotaan. Di samping itu sebagian kaum tidak mampu tidak menguasai sumber daya kunci untuk menopang kehidupannya, sehingga kaum tidak mampu ini hanya mampu tinggal di unit-unit hunian sub standar di permukiman yang tidak layak.

Permasalahan perumahan di atas semakin memberatkan kaum tidak mampu ketika kebijakan investasi pemanfaatan lahan mengikuti arus mekenisme pasar tanpa mempertimbangkan secara serius pentingnya keberadaan hunian yang layak bagi kaum miskin diperkotaan. Investasi pemanfaatan lahan yang salah, semata-mata berpihak pada kaum mampu pada akhirnya mendorong lingkungan permukiman kaum tidak mampu yang tidak layak ini terus mengalami penurunan kualitas dan rentan masalah sosial lainnya.

c. Faktor Prasarana dan Sarana Dasar

Secara umum karakteristik permukiman kumuh diwarnai juga oleh tidak memadainya kondisi sarana dan prasarana dasar seperti halnya suplai air bersih, jalan, drainase, jaringan sanitasi, listrik, sekolah, pusat pelayanan kesehatan, ruang terbuka, pasar dan sebagainya. Bahkan hampir sebagian besar rumah tangga di lingkungan permukiman kumuh ini mempunyai akses yang sangat terbatas terhadap pelayanan sarana dan prasarana dasar tersebut.¹⁸

d. Faktor Sosial Ekonomi

Pada umumnya sebagian besar penghuni lingkungan permukiman kumuh mempunyai tingkat pendapatan yang rendah karena terbatasnya akses terhadap lapangan kerja yang ada. Tingkat pendapatan yang rendah ini menyebabkan tingkat daya beli yang rendah pula atau terbatasnya kemampuan untuk mengakses pelayanan sarana dan prasarana dasar.¹⁹Dengan

¹⁸Rendahnya kemampuan pelayanan sarana dan prasarana dasar ini pada umumnya disebabkan kemampuan pemerintah yang sangat terbatas dalam pengadaan serta pengelolaan sarana dan prasarana lingkungan permukiman, kemampuan dan kapasitas serta kesadaran masyarakat juga terbatas pula. Bahkan juga disebabkan pula oleh terbatasnya peran berbagai lembaga maupun individu atau pihak di luar pemerintah, baik secara profesional atau sukarela dalam peningkatan permasalahan sarana dan prasarana dasar.

¹⁹Di sisi lain, pada kenyataannya penghuni lingkungan permukiman kumuh yang sebagian besar berpenghasilan rendah itu memiliki potensi berupa tenaga kerja kota yang memberikan kontribusi sangat signifikan terhadap kegiatan perekonomian suatu kota. aktivitas ekonomi di sektor informal

demikian tingkat pendapatan penghuni lingkungan permukiman kumuh yang rendah ini merupakan permasalahan yang serius keberlangsungan produktivitas suatu kota. Permasalahan sosial ekonomi merupakan salah satu pendorong meningkatnya arus urbanisasi dari desa ke kota, dari daerah pinggiran ke pusat kegiatan ekonomi sehingga menumbuhkan lingkungan permukiman kumuh baru.²⁰

Ketika kebutuhan-kebutuhan itu tidak terpenuhi, Masyarakat berusaha dengan orientasi memenuhi kebutuhan hidup. Dan, ketika mereka berhadapan dengan keterbatasan pekerjaan formal yang jelas strukturnya, mereka menciptakan pekerjaan-pekerjaan informal yang memberi peluang untuk melangsungkan kehidupan. Tercukupinya kebutuhan hidup adalah konsep sederhana tentang kebahagiaan yang dimiliki oleh kaum miskin. Namun, dalam usaha mereka tersebut, mereka berhadapan dengan roda pembangunan ciptaan penguasa yang tidak berpihak pada mereka.²¹

Aktivitas-aktivitas formal tidak terbatas pada pekerjaan-pekerjaan dipinggiran kota saja, tetapi bahkan juga meliputi berbagai aktivitas ekonomi. Aktivitas-aktivitas ekonomi informal adalah cara melakukan sesuatu yang ditandai dengan :

- 1) Mudah untuk dimasuki
- 2) Bersandar pada sumber daya lokal
- 3) Usaha milik sendiri
- 4) Operasinya dalam skala kecil
- 5) Padat karya dan teknologinya bersifat adaptif
- 6) Keterampilan dapat diperoleh diluar sistem sekolah formal
- 7) Tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif.

Aktivitas-aktivitas sektor informal pada umumnya dikesampingkan, jarang didukung, bahkan seringkali diatur oleh aturan yang ketat, dan terkadang tidak diperhatikan oleh pemerintah.

terbukti telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap berlangsungnya kehidupan produksi melalui sektor informal.

²⁰Ketidakmampuan ekonomi bagi masyarakat berpenghasilan rendah juga menjadi faktor penyebab munculnya permukiman kumuh di daerah perkotaan maupun di daerah pesisir. Keterbatasan penghasilan akibat dari semakin sulitnya mencari pekerjaan di daerah perkotaan membuat masyarakat yang berada di garis kemiskinan semakin kesulitan untuk menyediakan perumahan yang layak huni bagi mereka sendiri.

²¹Persoalan ketidak mampuan ekonomi merupakan imbas urbanisasi, lonjakan pengangguran, serta tingginya tuntutan dan biaya hidup yang memaksa manusia kota kreatif untuk berusaha di bidang ekonomi. Berdasar survei Bappenas pada 2002, kuantitas pekerja di sektor informal selalu paralel dengan tingkat Pemutusan Hubungan Kerja serta angka pengangguran. Semakin tinggi angka Pemutusan Hubungan Kerja dan tingkat pengangguran, berarti jumlah Pekerja pada sektor informal juga akan bertambah. Urbanisasi juga menyumbang pertambahan pekerja pada sektor informal lantaran para pendatang dari perdesaan umumnya tak memiliki keterampilan yang memadai di sektor formal. www.Jawa Pos.com diakses pada tanggal 17 Juli 2017, pukul 11.00 Wita.

Menurut Daldjoeni,²²

Mereka yang masuk ke dalam sektor informal adalah mereka yang harganya berada di kelas dua, artinya bahwa mereka yang orientasi pemasarannya untuk golongan menengah ke bawah. Untuk itu, mereka harus lebih diformalkan, lebih dipadatkan, lebih ditatabukukan, lebih dibadanhukumkan, dan lebih dikenai pajak.

Secara implisit dalam kegiatan perdagangan, kegiatan informal dalam bentuk pedagang kaki lima. Ditinjau dari karakteristik kehadirannya, timbul sektor informal karena :

- 1) Tingkat persaingan pekerjaan yang tidak diimbangi dengan tersedianya lapangan pekerjaan yang memadai.
- 2) Tidak adanya hubungan kerja kontrak jangka panjang seperti halnya yang dimiliki oleh sektor formal, sehingga mengakibatkan mobilitas angkatan kerja dalam sektor informal menjadi relatif lebih tinggi.
- 3) Meningkatnya arus urbanisasi

Ketidakmampuan ekonomi bagi masyarakat berpenghasilan rendah, untuk membangun rumah yang layak huni menambah daftar panjang permasalahan permukiman kumuh diperkotaan dan daerah pesisir. Jika golongan miskin dianggap tidak mampu untuk membantu dirinya sendiri dalam membangun rumah yang layak huni maka mereka seharusnya dibantu. Dalam konteks perumahan, kecenderungan ini berarti hanya pemerintah sajalah yang mampu membangun perumahan yang layak huni bagi masyarakat miskin.

Menurut Turner dalam Alan gilbert dkk, pemerintah sebaiknya membangun perumahan swadaya. Dan itu akan terjadi manakala masyarakat miskin tersebut memahami peranannya bahwa perumahan merupakan bagian dari hidup mereka.

e. Faktor Sosial Budaya

Permukiman kumuh juga sering ditandai oleh tingkat pendidikan dan keterampilan yang sangat rendah. Pada umumnya tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah ini sangat erat dengan rendahnya tingkat kepadatan penduduk sehingga membatasi akses terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia.²³ Konflik sosial antara warga kota dapat

²²Daldjoeni, N. 1 *Geografi Kota Dan Desa*. Bandung :Alumni, tahun 1987. hlm. 172.

²³Di samping itu struktur sosial penghuni lingkungan permukiman sangat majemuk dengan beragam norma-norma sosialnya masing-masing. Keragaman ini kadang-kadang menimbulkan kesalahpahaman, saling tidak percaya antar penghuni, yang menyebabkan rendahnya tingkat kohesivitas komunitas. Masing-masing mengikuti struktur hubungan antar sesama dan budaya yang beragam, yang mempengaruhi bagaimana sebuah individu, keluarga dan tetangga dalam berinteraksi

dilihat dari konflik untuk mencari pekerjaan dan semakin tingginya angka kejahatan dikota membuat kota semakin tidak aman bagi masyarakat kota. Argumentasi disorganisasi atau nuansa di kota yang aman hampir tidak dapat dipungkiri bahwa rasa aman hidup dikota semakin hilang. Hal ini akibat dari perilaku yang terlepas dari kontrol sosial terhadap nilai-nilai masyarakat.²⁴

Masyarakat yang tidak memiliki kemampuan/skill dan potensi akan tersingkir dari dunia usaha yang sifatnya formal. Akibatnya untuk mencari pekerjaan mereka menciptakan lapangan pekerjaan sendiri dengan bergerak dalam sektor usaha informal. Kasus kejahatan yang dapat terjadi dari konflik sosial adalah akibat semakin tingginya jurang pemisah antara kaum kaya dan kaum miskin yang tidak mampu untuk bersaing.²⁵

Konflik sosial lain akibat tidak adanya lapangan pekerjaan yang dapat menampung kaum migran adalah dengan melakukan pekerjaan sebagai pemulung atau pekerjaan lain yang dapat mereka lakukan.²⁶ Masyarakat yang bermigrasi kekota juga membawa nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat desa.

Sementara masyarakat kota yang heterogen memiliki cirinya sendiri. Salah satu ciri masyarakat kota dalam Alan Gilbert mengungkapkan bahwa ciri masyarakat kota ditandai dengan :

- 1) Lebih terbuka terhadap perubahan
- 2) Kota merupakan pintu gerbang ide-ide dan budaya yang baru
- 3) Masyarakat kota lebih kritis terhadap perubahan harga barang dan lainnya
- 4) Lebih rasional
- 5) Faktor pendidikan dan informasi sangat dibutuhkan
- 6) Proses individualisme lebih mencolok dibandingkan dengan suasana kekeluargaan
- 7) Aktivitas dan jarak sosial yang lebih padat

di lingkungannya. Sehingga kadang-kadang menyulitkan upaya membentuk suatu lembaga yang berbasis pada komunitas atau upaya-upaya peningkatan kesejahteraan bersama.

²⁴Darsono Wisadirana, *Sosiologi Pedesaan*, UMM Press, Malang, tahun 2005, hlm. 23

²⁵Maka muncullah kejahatan sebagai jalan pintas untuk mendapatkan keuntungan yang lebih cepat. Pencurian dan perampokkan dipermudah lagi oleh tidak adanya sosialisasi dengan sikap acuh tah acuh sesama masyarakat yang bersifat individualistis. Dan sesama masyarakat saling tidak kenal dan puas dengan kehidupan subsistem. Tetapi orang-orang miskin dikota mungkin tidak memiliki alternatif pekerjaan lain kecuali harus mencuri dan merampok untuk mempertahankan kehidupan mereka. Kadang ada juga yang secara terorganisir melakukan perampokkan dan pencurian dengan modus yang berbeda-beda.

²⁶Daldjoeni, N. *Geografi Kota Dan Desa*. Alumni, Bandung, tahun 1997, hlm 64

- 8) Dikelompokkan oleh kepentingan
- 9) Kerawanan dan berdampak pada persaingan dan agresivitas
- 10) Keragaman pekerjaan baik dari sektor industri maupun sektor jasa.

Menurut Betrand,²⁷ masyarakat merupakan hasil dari suatu perubahan budaya dan akumulasi budaya. Jadi masyarakat bukan sekedar jumlah penduduk saja melainkan sebagai suatu sistem yang dibentuk dari hubungan antar mereka. Sehingga menampilkan suatu realita tertentu yang mempunyai ciri-ciri tersendiri. Dimana dari hubungan antar mereka ini terbentuk suatu kumpulan manusia kemudian menghasilkan suatu budaya. Jadi masyarakat merupakan sekumpulan orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan.

Masyarakat dan kebudayaan sebenarnya merupakan perwujudan dari perilaku manusia. Antara masyarakat dan kebudayaan dalam kehidupan yang nyata, keduanya tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sosial bagaikan dua sisi mata uang. Tidak ada masyarakat yang tidak mempunyai kebudayaan atau sebaliknya tidak ada kebudayaan tanpa masyarakat sebagai wadah dan pendukungnya.

Kota pun menjadi fokus dari perubahan sosial yang mengisinkan hadirnya kegiatan-kegiatan personal yang menyimpang. Tingkat kejahatan, kenakalan remaja, dan kegiatan menyimpang lainnya menjadi cukup tinggi di daerah perkotaan. Jika sektor informal bisa menampung tenaga kerja kaum marginal maka pemerintah kota tidak perlu membatasi mereka untuk mencari penghidupan pada sektor informal ini. Karena pada kenyataannya mereka tidak mampu untuk ditampung pada sektor formal karena keterbatasan-keterbatasan yang ada pada masyarakat marginal.²⁸

Daerah-daerah permukiman liar tadi merupakan penerusan dari kehidupan perdesaan yang serba luwes. Penduduknya lebih gigih mempertahankan tanah yang terlanjur mereka tempati sehingga sulit untuk melakukan penggusuran.²⁹Oleh karena itu setiap penanganan permukiman kumuh harus secara serius melaksanakan identifikasi asal-usul tumbuh kembangnya lingkungan permukiman tersebut guna membantu melakukan rekonstruksi nilai-nilai sosial budaya yang ada dan berlaku di dalamnya, termasuk keterkaitan dengan konfigurasi struktur sosial budaya kota.

²⁷Darsono Wisadirana, *Op.Cit*, hal. 23

²⁸Daljoeni, *Op.Cit*, hal.174

²⁹Ciri-ciri sosial ekonomi kaum penghuni gubug-gubug liar yang tergolong kaum marginal dan penduduk termiskin terdiri atas para urbanisasi yang paling baru datangnya. Tetapi mereka merupakan penggerak kota karena bekerja sebagai kuli bangunan, kuli pelabuhan, dan buruh kasar yang membuat ekonomi berjalan terus.

f. Faktor Tata Ruang

Dalam konstelasi tata ruang kota, permukiman kumuh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konfigurasi struktur ruang kota. Oleh karena itu, perencanaan tata ruang kota perlu didasarkan pada pemahaman bahwa pengembangan kota harus dilakukan sesuai dengan daya dukungnya termasuk daya dukung yang relatif rendah di lingkungan permukiman kumuh. Investasi yang salah terhadap pemanfaatan ruang kota akan menimbulkan dampak yang merusak lingkungan serta berpotensi mendorong tumbuh kembangnya lingkungan permukiman kumuh atau kantong-kantong lingkungan permukiman kumuh baru, bahkan bisa jadi akan menghapus lingkungan permukiman lama atau kampung-kampung kota yang mempunyai nilai warisan budaya tinggi yang kebetulan pada saat itu lingkungan telah mengalami kemerosotan atau memburuk.

g. Faktor Aksesibilitas

Secara umum, salah satu penyebab munculnya permukiman kumuh adalah terbatasnya akses penduduk miskin kepada kapital komunitas (*community capital*).³⁰ Sedangkan kapital lingkungan alam meliputi sumber daya alam, pelayanan ekosistem dan estetika alam. Sumber daya alam adalah apa saja yang diambil dari alam sebagai bagian dari bahan dasar yang dipakai untuk proses produksi. Pelayanan ekosistem antara lain berupa kemampuan tanah untuk budidaya tanaman yang bisa memberikan bahan makanan, bahan untuk pakaian dan sebagainya.

h. Faktor Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu faktor penentu dalam hal pencapaian pekerjaan dan pendapatan. Meskipun begitu, pendidikan sangat ditentukan oleh pendidikan itu sendiri dan pekerjaan orang tua untuk mampu menyekolahkan anak mereka pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi.³¹

³⁰Kapital komunitas ini meliputi kapital terbangun, individu dan sosial serta lingkungan alam. Kapital terbangun meliputi informasi, jalan, sanitasi, drainase, jaringan listrik, ruang terbuka, perumahan, pasar, bangunan-bangunan pelayanan publik, sekolah dan sebagainya. Kapital individu, antara lain meliputi pendidikan, kesehatan kemampuan dan keterampilan. Kapital sosial, antara lain meliputi koneksitas dalam suatu komunitas-cara manusia berinteraksi dan berhubungan dengan lainnya. Dalam skala lebih luas, sekelompok manusia membentuk organisasi, baik organisasi sukarela, bisnis melalui perusahaan maupun pemerintah dan sebagainya, termasuk berbagai sistem sosial yang ada, termasuk kebijakan pembangunan kota.

³¹Hal ini berarti perbedaan latar belakang budaya dan sosial ekonomi (pendidikan dan pekerjaan) orang tua tidak hanya berpengaruh terhadap pendidikan anak, tetapi juga untuk pencapaian pekerjaan dan pendapatan mereka. Sedangkan faktor lain seperti : tempat tinggal, agama, status perkawinan dan status migrasi, serta umur sangat kecil pengaruhnya terhadap pencapaian pekerjaan dan pendapatan.

Banyak kaum migran tidak bisa bekerja dengan standar-standar yang tinggi. Sementara persaingan untuk mencari lapangan kerja sangat tinggi dan kesemuanya dituntut dengan tingkat profesionalisme dan tingkat pendidikan pula yang harus dapat bersaing dengan orang lain. Dilain pihak kota-kota di Indonesia memiliki kelebihan jumlah tenaga kerja yang belum dapat tersalurkan baik yang memiliki pendidikan tinggi maupun mereka yang sama sekali tidak memiliki skill dan keterampilan yang tinggi untuk bisa bertahan pada jalur formal. Elemen lain yang juga menentukan adalah tidak adanya lapangan kerja yang disiapkan oleh pemerintah. Dampak dari akumulasi kejadian tersebut memunculkan angka pengangguran yang setiap tahunnya semakin bertambah.

7. Dasar-dasar Perencanaan Perumahan Permukiman.

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya, lokasi kawasan perumahan yang layak adalah :

- a. Tidak terganggu oleh polusi (air, udara, suara)
- b. Tersedia air bersih
- c. Mempunyai aksesibilitas yang baik
- d. Mudah dan aman mencapai tempat kerja
- e. Tidak berada dibawah permukaan air setempat
- f. Mempunyai kemiringan rata-rata

Adapun dasar-dasar perencanaan perumahan harus memperhatikan standar prasarana lingkungan perumahan. Seperti yang terdapat dalam, Standar prasarana lingkungan permukiman adalah:³²

a. Jenis Prasarana Lingkungan

Secara umum prasarana lingkungan dikenal sebagai utilities dan amenities atau disebut juga wisma, marga, suka dan penyempurna. Lebih spesifik lagi, jenis-jenis tersebut adalah fasilitas, sistim jaringan sirkulasi, drainasi dan kesehatan lingkungan. Rumah harus memenuhi persyaratan rumah sehat. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang "Kesehatan" ditegaskan, bahwa kesehatan lingkungan untuk mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal, dilakukan antara lain melalui peningkatan sanitasi lingkungan pada tempat tinggal maupun terhadap bentuk atau wujud substantifnya berupa fisik, kimia atau biologis termasuk perubahan perilaku yang diselenggarakan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat, yaitu keadaan lingkungan yang bebas dari risiko yang membahayakan kesehatan dan keselamatan hidup manusia.

³²buku Pelatihan Substantif Perencanaan Spasial tentang Dasar-dasar Perencanaan Perumahan oleh Pusbindiklatren Bappenas Tahun 2003, hal. 2-4

b. Ketentuan Besaran

Ketentuan besaran fasilitas secara umum diturunkan dari kebutuhan penduduk atas fasilitas tersebut. Secara normatif standart kebutuhan diukur per satuan jumlah penduduk tertentu sesuai dengan kebutuhannya.

- 1) 1 TK untuk tiap 200 KK
- 2) 1 SD untuk tiap 400 KK
- 3) 1 Puskesmas Pembantu untuk tiap 3000 KK
- 4) 1 Puskesmas untuk tiap 6000 KK.

Disamping besaran jumlah penduduk, dapat pula diturunkan dari jumlah unit rumah yang dilayani, satu satuan luas atau satuan wilayah administrasi yang dilayani. Misalnya 1 puskesmas perKecamatan.

Persyaratan lain dapat dilihat pada tabel

No	Komponen	KriteriaTeknis	Keterangan
1	Jaringan Jalan	<ul style="list-style-type: none"> • Jarak minimum setiap rumah 100m dari jalan kendaraan satu arah dan 300m dari jalan 2 arah. • Lebar perkerasan minimum untuk jalan 2 arah 4m. • Kepadatan jalan minimal 50-100 m/ha untuk jalan 2 arah. • Pedestrian yang diperkeras minimal berjarak 20m, dengan perkerasan 1-3 m 	<ul style="list-style-type: none"> • Pada prinsipnya, jaringan jalan harus mampu melayani kepentingan mobil kebakaran. • Disamping itu, maksimal 15 menit jalan kaki harus terlayani oleh angkutan umum. • Dimensi minimal pejalan kaki sebanding dengan lebar gerobag dorong/becak

2	Air bersih (kran umum)	<ul style="list-style-type: none"> • Kapasitas layanan minimum 20l/org/hari • Kapasitas jaringan-jaringan minimum 60lt/org/hr • Cakupan layanan 20-50kk/unit • Fire Hidrant dalam radius 60m-120m 	Perhitungan kebutuhan lebih rinci mengenai kran umum didasarkan atas jumlah pelanggan PAM dan kualitas air setempat.
3	Sanitasi	<ul style="list-style-type: none"> • Tangki septic individu, resapan individu • Tangki septic bersama, resapan bersama Mini IPAL 	Pada prinsipnya, Lingkungan harus bersih dari pencemaran-limbah rumah tangga.
4	Persampahan	<ul style="list-style-type: none"> • Minimal jarak TPS/ Transfer Depo 15 menit perjalanan gerobak sampah • Setiap gerobak melayani 30 sampai 50 unit rumah • Pengelolaan sampah lingkungan ditangani masyarakat setempat. 	Pelayanan sampah Sangat tergantung pada sistem penanganan lingkungan/ sektor kota. Pada prinsipnya pelayanan sampah yang dikelola lingkungan mampu dikelola oleh lingkungan yang bersangkutan

5	Drainase	<ul style="list-style-type: none"> • Jaringan drainasi d i b a n g u n memanfaatkan jaringan jalan dan badan air yang ada. • Dimensi saluran diperhitungkan atas dasar layanan (<i>coverage area</i>) blok/lingkungan bersangkutan. • Penempatan saluran m e m p e r h i t u n g k a n ketersediaan lahan (dapat disamping atau dibawah jalan). • Jika tidak tersambung dengan sistim kota, harus disiapkan resapan setempat atau kolam retensi. 	Bentuk penanganannya dapat merupakan bagian dari sistim jaringan kota atau sistim setempat
---	----------	--	--

B. Hukum Penataan Ruang

1. Konsep Dasar Hukum Tata Ruang

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke-4, yang menyatakan “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”.

Selanjutnya, dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.” Kalimat tersebut mengandung makna, Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki. Untuk dapat mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti Negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tersebut dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah.³³

Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan Negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban Negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Selanjutnya, dalam mengomentari konsep Roscoe Pound, Mochtar Koesoematmadja mengemukakan bahwa hukum haruslah menjadi sarana pembangunan. Disini berarti hukum harus mendorong proses modernisasi. Artinya bahwa hukum yang dibuat haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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

³³Apabila kita cermati secara seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh Negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan dalam lingkungan hidup.

2. Kebijakan Pertanahan Terhadap Perencanaan Kota

Pengertian tanah menurut pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). “tanah adalah permukaan bumi atau kulit bumi”. Selanjutnya pasal 4 ayat (2) menjelaskan pengertian hak atas tanah, yang menyatakan : “Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan tanah sampai batas-batas tertentu meliputi tubuh bumi, air, dan ruang angkasa di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah”. Hal ini, dipertegas kembali dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum angka II (4) dikemukakan, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apabila kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah atau lahan harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai dan juga bagi masyarakat dan negara.

Pasal 16 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. Dalam UUPA sendiri tidak ada penegasan arti dari persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah tersebut. Namun, nampak dari tujuan dari setiap rencana itu tidak lain adalah untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yakni untuk kemakmuran rakyat.³⁴

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

³⁴Rencana umum peruntukan tanah harus sepenuhnya didasarkan pada kondisi objektif tanah dan keadaan lingkungan, oleh karena itu rencana umum peruntukan tanah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota seharusnya memiliki kesamaan. Rencana umum persediaan tanah adalah suatu usaha pemenuhan kebutuhan tanah untuk berbagai pembangunan, yang dikaitkan dengan rencana umum peruntukan tanah. Persediaan tanah untuk pembangunan yang baik adalah persediaan tanah yang didasarkan pada kondisi obyektif fisik tanah .

Kaitannya antara pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan rencana tata ruang disebutkan, bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasarkan pada Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Konsiderans 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 penge-lolaannya 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. 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 idiil Pancasila.

Untuk memperkuat 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 antar daerah.³⁵

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.³⁶Pengertian Tata Ruang menurut undang-undang nomor 24 tahun 1992, ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, lautan dan udara sebagai satu kesatuan wilayah,

³⁵Keberadaan 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

³⁶<http://trindonesia.blogspot.co.id/p/konsep-dasar-hukum-tata-ruang.html> diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 12.00 Wita

tempat masing-masing dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya, sedangkan menurut Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara.³⁷

Fungsi hukum tata ruang adalah :

- a. Perencanaan Fungsi hukum dalam perencanaan ruang ini ialah sebagai sosial injenering yang termuat dalam Perda (RTRW, RDTR) untuk wilayah tertentu dan undang-undang untuk keseluruhan wilayah suatu negara (proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang supaya dapat direalisasikan dengan baik)
- b. Pemanfaatan Fungsi hukum dalam pemanfaatan ruang adalah sebagai social control untuk mengawasi didalam penggunaan ruang (upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya)
- c. Pengendalian Fungsi hukum dalam pengendalian ruang ialah untuk mewujudkan tertib tata ruang (untuk mengendalikan subyek hukum yang sedang dan yang akan menggunakan ruang itu, sehingga subyek hukum itu dapat terkontrol atau terkendali dalam penggunaan ruang)

Dari berbagai Peraturan yang mengatur tentang tata ruang antara lain adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Pentaan Ruang
- b. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- c. PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- d. PP Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Namun masih terdapat permasalahan dalam tata ruang dapat dijelaskan bahwa :

- a. Jumlah penduduk yang sangat besar
- b. Meningkatnya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan
- c. Terjadi alih fungsi lahan/ruang
- d. Penggunaan ruang tidak sesuai peruntukan
- e. Menurunnya luas kawasan yang berfungsi lindung, kawasan resapan air dan meningkatnya DAS kritis

³⁷Termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

- f. Belum berfungsi secara optimal penataan ruang dalam rangka menyeleraskan, mensinkronkan dan memadukan berbagai rencana dan program
- g. Kerusakan atau menurunnya kualitas lingkungan hidup.³⁸

Berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Sejalan dengan hal tersebut, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota menjadi pedoman untuk menetapkan ruang sesuai fungsinya dan menjadi dasar dalam penerbitan izin.³⁹

Ego sektoral juga kerap kali menjadi salah satu penyebab pasang surutnya pengendalian pemanfaatan ruang dalam upaya penegakan hukum tata ruang di Indonesia. Perbedaan kepentingan terhadap sumberdaya menjadi salah satu faktor penyebab konflik sektoral. Terjadinya kontestasi sektoral tidak bisa dilepaskan dengan peran para pemangku kepentingan. Sebut saja antara UUPR kerap kali bersinggungan dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) atau antara UUPR dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Hal-hal seperti inilah yang seringkali menimbulkan konflik yurisdiksi sehingga menghambat penegakan hukum tata ruang di Indonesia.

Konflik lintas sektor yang terjadi seharusnya bisa diminimalisir dengan pemahaman mendalam tentang definisi ruang dan tata ruang itu sendiri. Pasal 1 angka 1 UUPR mendefinisikan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Sedangkan tata ruang menurut Pasal 1 angka 2 UUPR adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dari definisi tersebut seharusnya bisa dipahami bahwa apa yang diatur dalam undang-undang sektoral haruslah beriringan dengan UUPR. Dengan begitu apabila terjadi pelanggaran tata ruang maka sanksi dalam UUPR dapat dikenakan karena penataan ruang merupakan ujung tombak dalam pembangunan.

³⁸<https://www.slideshare.net/gege52/hukum-tentang-tata-ruang-di-indonesia-nomor-26-2007>, diakses pada tanggal 20 Oktober, pukul 13.00 Wita

³⁹Untuk dapat mencapai tujuan sebagaimana yang ingin dicapai UUPR, maka pengendalian pemanfaatan ruang harus dilakukan secara terpadu oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan tugas dan fungsinya di bidang tata ruang. Namun seringkali kurangnya koordinasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang menimbulkan rendahnya keterpaduan dalam tata ruang, mengingat penataan ruang merupakan urusan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

4. Pembagian Tindak Pidana Tata Ruang

Perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang dikenal dengan istilah delik. Delik dibagi dalam delik formil dan delik materiil. Menurut Lamintang, delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Sedangkan delik materiil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan ditimbulkannya akibat yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.⁴⁰

UUPR memperkenalkan tindak pidana yang dibagi dalam delik formil dan delik materiil. Berikut merupakan delik formil yang tercantum dalam UUPR: Dalam Pasal 70 ayat (1) disebutkan bahwa “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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kemudian Pasal 71 disebutkan “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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”

Sedangkan Pasal 73 ayat (1) “Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan 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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Sementara, yang termasuk dalam delik materiil adalah sebagai berikut:

- a. Dalam Pasal 69 ayat (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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- b. Dalam Pasal 72 “Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai

⁴⁰P. A. F. Lamintang, 1997, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 1997, hlm. 213

milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).”

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa delik formil dan delik materiil dalam UUPR didefinisikan sebagai berikut:

- a. Delik formil adalah perbuatan melawan hukum terhadap aturan-aturan hukum administrasi tata ruang, untuk pembuktian terjadinya delik formil tidaklah diperlukan membuktikan perubahan fungsi ruang seperti delik materiil, akan tetapi cukup membuktikan pelanggaran terhadap hukum administrasi seperti izin pemanfaatan ruang.
- b. Delik materiil adalah perbuatan melawan hukum yang menyebabkan perubahan fungsi ruang, untuk pembuktiannya tidaklah diperlukan membuktikan pelanggaran terhadap aturan-aturan administrasi seperti izin pemanfaatan ruang.

Sedangkan sanksi pidana dalam Hukum Administrasi dalam pelanggaran tata ruang yang terjadi menimbulkan pertanyaan, apakah sanksi yang terkandung dalam UUPR dan peraturan pelaksana dibawahnya sangatlah ringan sehingga tidak bisa menimbulkan efek jera dan rasa takut.

UUPR sebenarnya adalah *lex specialis* dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria (UUPA). Namun bukan berarti UUPR hanya dipandang sebagai hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana atau dikenal dengan istilah “Pidana Administratif”. UUPR sejatinya adalah undang-undang khusus yang mengatur mengenai hukum pidana tata ruang.⁴¹

Dalam Pasal 63 UUPR disebutkan bahwa sanksi administratif terdiri dari:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;

⁴¹Kedudukan sanksi administratif dan sanksi pidana dalam UUPR sangat erat kaitannya dalam upaya penegakan hukum tata ruang. Keberadaan sanksi administratif dalam UUPR diakui secara legalitas normatif dalam ketentuan Pasal 62 yang menyatakan, “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenai sanksi administratif”

- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Sanksi administratif merupakan instrumen yuridis yang bersifat reparatoir, artinya memulihkan keadaan seperti semula, oleh karena itu pendayagunaan sanksi administratif dalam penegakan hukum tata ruang sangat penting untuk memulihkan fungsi ruang yang rusak. Selain itu, penerapan sanksi administratif dilakukan tanpa harus melalui proses pengadilan (non yustisial), sehingga penerapan sanksi administratif relatif lebih cepat dibandingkan dengan sanksi lainnya.

Bentuk sanksi administratif dalam UUPR terbilang cukup banyak dan tercantum dengan jelas, selain itu ketentuan mengenai kriteria serta tata cara pengenaan sanksi administratif tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Hal ini menandakan bahwa banyak cara yang dapat dilakukan untuk dapat menyelesaikan permasalahan tata ruang sebagai upaya penegakan hukum tata ruang di Indonesia.

Selanjutnya mengenai sanksi pidana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 69-74 UUPR. Sanksi pidana yang tercantum dalam UUPR cukuplah bervariasi dengan sistematisa sanksi kumulatif penjara dan denda serta dapat menggabungkan sanksi pidana dan sanksi administratif. Secara menyeluruh lamanya hukuman penjara yang dapat dijatuhkan antara 1-15 tahun dengan besaran denda yang dijatuhkan paling banyak lima miliar rupiah. Selain itu khusus untuk pemberi izin, selain dikenakan penjara dan denda dapat dikenakan pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak hormat dari jabatannya.

Ketentuan pidana yang terdapat dalam UUPR tidak memberikan batasan apakah sanksi pidana yang terdapat dalam undang-undang tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *ultimum remedium* atau prinsip *premium remedium*. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya satu pasal ataupun penjelasan dalam undang-undang yang memuat prinsip penerapan sanksi pidana. Menurut Sudarto, dalam menghadapi masalah sentral, yang sering disebut masalah kriminalisasi yang merupakan pendekatan kebijakan kriminal yang berorientasi kepada kebijakan sosial maka harus pula diperhatikan beberapa hal.

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata berdasarkan Pancasila;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan

- hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yakni perbuatan yang mendatangkan kerugian atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost-benefit principle*).
 - d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yakni jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).⁴²

Dengan berdasarkan pemikiran yang demikian, maka prinsip *ultimum remedium* dalam konteks tata ruang dapatlah dikedepankan. Pidana digunakan sebagai senjata pamungkas atau obat terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan tindak pidana.

Pada dasarnya antara sanksi administratif dan sanksi pidana dalam UUPR memiliki kedudukan yang sederajat. Antara sanksi administratif diperuntukan kepada perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma administratif, sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan terhadap perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma hukum pidana tata ruang. Dengan demikian dapat disimpulkan apabila melihat sanksi yang terkandung dalam UUPR maka seharusnya sanksi tersebut cukup berat dan mampu menimbulkan efek jera terhadap pelanggar tata ruang.

⁴²Sudarto dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, hal. 161.



BAB IV

PERMASALAHAN KUALITAS HIDUP MASYARAKAT AKIBAT PERMUKIMAN KUMUH



A. Kualitas Hidup Masyarakat Secara Umum

1. Permukiman dan penataan lingkungan di Indonesia sebagai negara berkembang.

Di zaman yang dewasa ini, dimana Indonesia masih disebut dengan negara berkembang. Negara berkembang adalah negara yang masih memiliki masalah - masalah dalam taraf kehidupannya. Salah satu jenis permasalahan yang kian kerap menakuti setiap negara adalah kemiskinan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sangat mendasari terjadinya permasalahan-permasalahan lain. Dari kemiskinan akan banyak menimbulkan permasalahan lain di antaranya: Kesehatan yang memburuk, pendidikan yang kurang, kriminalitas dimana-mana, kualitas hidup yang memburuk, permukiman yang kumuh.

Perumahan dan permukiman memiliki fungsi dan peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia.¹ Sedangkan perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.²

¹Hal inipun tidak terlepas pada masyarakat Indonesia khususnya. Bagi masyarakat Indonesia, rumah merupakan cerminan dari pribadi manusianya, baik itu secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya.

²Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pustaka Mardika, Yogyakarta, 2015, hlm.

Semua ini tidak terlepas dari lingkungan hidup. Manusia sangat erat hubungannya dengan lingkungan, karena kelangsungan kehidupan manusia sangat bergantung pada lingkungannya masing-masing. Lingkungan hidup adalah kesatuan ruangan dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi keberlangsungan perikehidupan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Semua makhluk hidup sebenarnya bertempat tinggal di dalam suatu lingkungan yang semuanya merupakan struktur dasar ekosistem.³

Dalam sudut lingkungan hidup, pokok perhatian dewasa ini berkisar pada beberapa aspek yang dirasakan sebagai tekanan krisis yang membahayakan kelangsungan hidup manusia khususnya manusia Indonesia. Dalam suasana keadaan sekarang, dengan melihat ke masa depan, seakan-akan menonjol tiga persoalan dasar yang berkaitan dengan lingkungan yakni perusakan dan perampokan hutan di Indonesia, Perusakan sumber daya laut, dan komersialisasi berbagai sumber daya alam yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang seharusnya digunakan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan rakyat.⁴

Kehidupan dalam pandangan fiqh adalah sesuatu yang mulia dan sangat berharga, dalam diri setiap makhluk hidup dilengkapi dengan naluri mempertahankan hidup dan cenderung hidup kekal.⁵ Islam mengajarkan kepada umat manusia agar dalam hidup dan kehidupannya dapat menjaga keseimbangan, keserasian dan keharmonisan dalam berbagai kehidupan. Menjaga keserasian dan keseimbangan aspek jasmaniah dan rohaniah, material spiritual, aspek individual dan sosial, serta aspek duniawi dan ukhrowi. Keseimbangan, keserasian dan keharmonisan yang harus dijaga berbagai aspek kehidupan ini tidak lain dalam rangka menciptakan kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.⁶

³Indonesia Forest and Media Campalgn (INFORM) Pertemuan Menggagas Fiqih Lingkungan oleh Ulama pesantren .,Fiqh Lingkungan, Fiqh al Bi'ah, Conservation International Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 77

⁴Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, sebagaimana yang terjadi di belahan lain dunia ini, tidaklah tumbuh secara linier atau satu persatu. Kerusakan lingkungan terjadi lewat berbagai cara, ditimbulkan oleh penyebab yang ribuan juga. Karena itu sulit untuk mengamatinya satu persatu. Bencana alam terjadi dimana-mana. Banjir, tanah longsor, kekeringan, dan kebakaran hutan menjadi berita yang telah akrab di telinga masyarakat Indonesia. Masih belum hilang dalam ingatan kita bagaimana sekian juta hektar hutan dilahap si “jago merah”. Beberapa desa hanyut diterjang banjir bandang. Hal ini terjadi tidak lepas dan ulah manusia itu sendiri.

⁵*Ibid.*, hlm. 163

⁶Kutbuddin Aibak, *Fiqh Tradisi Menyibak Keragaman dalam Keberagaman*, Teras, Yogyakarta, 2012, hlm. 169

Dalam rangka mencapai keseimbangan, keserasian dan keharmonisan berbagai tindakan yang dilakukan oleh manusia yakni di antaranya adalah pembangunan perumahan. Sasaran yang ingin dicapai dalam pembangunan perumahan dan permukiman adalah agar seluruh rakyat Indonesia dapat menghuni rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur. Perumahan dan permukiman memiliki fungsi dan peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, sehingga ini menjadi salah satu jalan untuk mencapai keseimbangan, keserasian dan keharmonisan.

Seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan penduduk ketersediaan lahan untuk permukiman masyarakat semakin sempit, sehingga penyediaan ruang terbuka dalam suatu lingkungan terkadang diabaikan.⁷ Selain itu, tumbuh dan berkembangnya perumahan tidak diimbangi dengan keinginan developer untuk memperhatikan masalah lingkungan yang diakibatkannya, konsentrasi developer pada umumnya hanya sebatas membuat perumahan yang laku, model rumah yang unik, dan menyediakan fasilitas cukup lengkap dengan garansi harga relatif diterima di masyarakat.

Saat ini hampir di setiap kawasan permukiman padat tidak terdapat lahan terbuka, karena dipenuhi oleh perumahan. Hal tersebut terjadi hampir di semua kota-kota besar di Indonesia. Dengan persoalan yang sama, yaitu menurunnya luas dan kualitas ruang terbuka. Upaya nyata untuk menanggulangi permasalahan ini belum ada, meski sudah berlangsung secara terus menerus. Dalam sebuah kota menjadi akar dari permasalahan tersebut adalah buruknya pengelolaan dan tata ruang, misalnya banyak jalur hijau yang sudah beralih fungsi. Keberadaan kompleks perumahan tersebut menimbulkan dampak positif dan negatif. Dari sisi positifnya, pembangunan kawasan perumahan oleh pihak swasta membawa manfaat yang tidak kecil terhadap masyarakat, pemerintah, dan pengusaha. Manfaat bagi masyarakat selain tersedianya perumahan yang layak huni bagi semua strata sosial ekonomi masyarakat juga dapat memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha, khususnya pengadaan sarana dan prasarana seperti jalan, jembatan, listrik, air minum, telepon, dan lain-lain dapat dilaksanakan secara terpadu.

⁷Faktor penting dalam penyebab permasalahan lingkungan ini adalah besarnya populasi manusia. Pertambahan jumlah penduduk merupakan faktor utama yang mempengaruhi perkembangan permukiman dan kebutuhan prasarana atau sarana perkotaan. Dampak kepadatan penduduk ini lebih dirasakan oleh masyarakat yang bertempat tinggal di tepi pantai dan bantaran sungai, sehingga terbentuk suatu kawasan yang kumuh. Dampak lingkungan yang mengakibatkan kurangnya ruang terbuka bagi masyarakat di dalam lingkungan yang berfungsi sebagai wadah interaksi sosial, ruang terbuka hijau yang berfungsi ekologis, ditambah lagi dengan tindakan masyarakat yang menimbulkan perubahan langsung terhadap sifat-sifat fisik atau hayati lingkungan, yang mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Selain itu juga pembangunan yang merata dari sarana termasuk jalan sistem drainase biasanya juga ikut terbangun, penerangan jalan secara umum juga akan ditata, artinya secara umum dampak positifnya bagi masyarakat adalah semakin baiknya infrastruktur yang ada. Demikian pula dari segi keuangan Negara dalam bentuk pajak dan retribusi. Manfaat yang diperoleh oleh pengembang selain laba adalah terjadinya efisiensi biaya pembangunan perumahan skala besar. Di samping itu nilai tambah yang terjadi dari pengembangan kawasan dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk membiayai pembangunan misalnya melalui penjualan rumah, kontribusi dan lain-lain. Selain itu juga terjadi keteraturan lokasi dan penempatan serta pengelompokan pemukiman penduduk.⁸

Selain itu, tumbuh dan berkembangnya perumahan tidak diimbangi dengan keinginan developer untuk memperhatikan masalah lingkungan yang diakibatkannya, konsentrasi developer pada umumnya hanya sebatas membuat perumahan yang laku, model rumah yang unik, dan menyediakan fasilitas cukup lengkap dengan garansi harga relatif diterima di masyarakat.

Dengan memperhatikan aspek-aspek perencanaan sepanjang pembangunan, diharapkan baik arah maupun laju pembangunan perumahan akan dapat mencapai suatu kondisi dimana jumlah dan kualitasnya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Karena perumahan dan permukiman berfungsi sebagai wadah pengembangan sumber daya manusia serta sebagai tata cara dari kehidupan sosial yang tertib maka di dalam merencanakan perumahan harus mempertimbangkan aspek-aspek yang mendasari perencanaan perumahan tersebut adalah: lingkungan, pendirian rumah sesuai dengan peruntukannya, air, dan masyarakat.

Lingkungan, hal utama yang harus di pertimbangkan dalam perencanaan perumahan adalah manajemen lingkungan yang baik dan terarah, karena lingkungan suatu perumahan merupakan faktor yang sangat menentukan yang keberadaannya tidak boleh diabaikan. Hal tersebut dapat terjadi karena baik buruknya kondisi lingkungan akan berdampak terhadap penghuni perumahan. Gambar perumahan bertipe kecil yang ditunjang dengan desain dan penataan lingkungan yang bagus dan tertata sehingga berkesan luas dan nyaman.⁹

⁸Tetapi di sisi negatifnya banyak daerah-daerah yang tidak seharusnya dibangun, ternyata telah berdiri perumahan mewah, di samping itu keberadaan kompleks tersebut ternyata menimbulkan dampak bagi lingkungan sekitar. Terjadinya masalah banjir, pengelolaan sampah, dan masalah lingkungan lainnya ternyata memerlukan perhatian khusus, karena tidak sedikit biaya yang harus disediakan untuk merehabilitasinya.

⁹Pertimbangan terhadap faktor-faktor lingkungan dalam perencanaan lingkungan perumahan mutlak diperlukan, karena pada hakikatnya proses terbentuknya lingkungan perumahan merupakan akumulasi dari unit-unit rumah sebagai pembentuk perumahan diperlukan juga perencanaan terhadap lingkungan perumahan tersebut, terkait secara mikro (perencanaan secara detail terhadap

Pendirian perumahan sesuai dengan peruntukannya, kemudian pembagian peruntukannya juga harus disesuaikan dengan peraturan kelembagaan yang berlaku (misalnya perbandingan daerah terbangun dan wilayah terbuka sebesar 40% di banding 60% dan sebagainya, agar kelestarian lingkungan tetap terjaga sepanjang masa. Air merupakan sumber kehidupan yang pokok dan vital sepanjang kehidupan masih berlangsung, baik untuk manusia maupun makhluk hidup yang lain.

Permukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (*opportunity value*) dan harga rumah juga murah (asas keterjangkauan) baik membeli atau menyewa. Manfaat permukiman disamping pertimbangan lapangan kerja dan harga murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi. Hampir setiap orang tanpa syarat yang bertele-tele pada setiap saat dan tingkat kemampuan membayar apapun, selalu dapat diterima dan berdiam di sana.

Persoalan kemiskinan merupakan masalah yang serius karena dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kantong-kantong kemiskinan yang kronis dan kemudian menyebabkan lahirnya berbagai persoalan sosial di luar kontrol atau kemampuan pemerintah kota untuk menangani dan mengawasinya. Kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial di Indonesia yang tidak mudah untuk diatasi.

Beragam upaya dan program dilakukan untuk mengatasinya, namun masih saja banyak kita jumpai permukiman masyarakat miskin di hampir setiap sudut kota yang disertai dengan ketidaktertiban dalam hidup bermasyarakat di perkotaan. Misalnya yaitu, pendirian rumah maupun kios dagang secara liar di lahan-lahan pinggir jalan sehingga mengganggu ketertiban lalu lintas yang akhirnya menimbulkan kemacetan jalanan kota. Masyarakat miskin di perkotaan itu unik dengan berbagai problematika sosialnya sehingga perlu mengupas akar masalah dan merumuskan solusi terbaik bagi kesejahteraan mereka. Dapat dijelaskan bahwa bukanlah kemauan mereka untuk menjadi sumber masalah bagi kota namun karena faktor-faktor ketidakberdayaanlah yang membuat mereka terpaksa menjadi ancaman bagi eksistensi kota yang mensejahterahkan.

Keluhan yang paling sering disampaikan mengenai permukiman masyarakat miskin tersebut adalah rendahnya kualitas lingkungan yang dianggap sebagai bagian kota yang mesti disingkirkan. Terbentuknya pemukiman kumuh, yang sering disebut sebagai slum area sering dipandang

unit-unit rumah) serta makro (perencanaan dan pencermatan terhadap lingkungan dimana perumahan tersebut berada). Tanah merupakan media untuk meletakkan bangunan (rumah) dan menanam tanaman yang bermanfaat yang dapat digunakan untuk menopang kehidupan.

potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan, karena dapat merupakan sumber timbulnya berbagai perilaku menyimpang, seperti kejahatan, dan sumber penyakit sosial lainnya.

2. Masalah-masalah yang timbul akibat permukiman kumuh

Perumahan kumuh dapat mengakibatkan berbagai dampak. Dari segi pemerintahan, pemerintah dianggap dan dipandang tidak cakap dan tidak peduli dalam menangani pelayanan terhadap masyarakat. Sementara pada dampak sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial.

Perilaku menyimpang pada umumnya sering dijumpai pada permukiman kumuh adalah perilaku yang bertentangan dengan norma-norma sosial, tradisi dan kelaziman yang berlaku sebagaimana kehendak sebagian besar anggota masyarakat. Wujud perilaku menyimpang di permukiman kumuh ini berupa perbuatan tidak disiplin lingkungan seperti membuang sampah dan kotoran di sembarang tempat. Kecuali itu, juga termasuk perbuatan menghindari pajak, tidak memiliki KTP dan menghindari dari kegiatan-kegiatan kemasyarakatan, seperti gotong-royong dan kegiatan sosial lainnya.¹⁰

Keadaan seperti itu cenderung menimbulkan masalah-masalah baru yang menyangkut: (a) masalah persediaan ruang yang semakin terbatas terutama masalah permukiman untuk golongan ekonomi lemah dan masalah penyediaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya perilaku menyimpang, (b) masalah adanya kekaburan norma pada masyarakat migran di perkotaan dan adaptasi penduduk desa di kota, (c) masalah perilaku menyimpang sebagai akibat dari adanya kekaburan atau ketiadaan norma pada masyarakat migran di perkotaan. Disamping itu juga pesatnya pertumbuhan penduduk kota dan lapangan pekerjaan di wilayah perkotaan mengakibatkan semakin banyaknya pertumbuhan pemukiman-pemukiman kumuh yang menyertainya dan menghiasi areal perkotaan tanpa penataan yang berarti.

¹⁰Bagi kalangan remaja dan pengangguran, biasanya penyimpangan perilakunya berupa mabuk-mabukan, minum obat terlarang, pelacuran, adu ayam, bercumbu di depan umum, memutar blue film, begadang dan berjoget di pinggir jalan dengan musik keras sampai pagi, mencorat-coret tembok/bangunan fasilitas umum, dan lain-lain. Akibat lebih lanjut perilaku menyimpang tersebut bisa mengarah kepada tindakan kejahatan (kriminal) seperti pencurian, pemerkosaan, penipuan, penodongan, pembunuhan, pengrusakan fasilitas umum, perkelahian, melakukan pungutan liar, mencopet dan perbuatan kekerasan lainnya.

Masalah yang terjadi akibat adanya permukiman kumuh ini, diantaranya wajah perkotaan menjadi memburuk dan kotor, planologi penertiban bangunan sukar dijalankan, banjir, penyakit menular dan kebakaran sering melanda permukiman ini. Disisi lain bahwa kehidupan penghuninya terus merosot baik kesehatannya, maupun sosial kehidupan mereka yang terus terhimpit jauh dibawah garis kemiskinan¹¹

Secara umum permasalahan yang sering terjadi di daerah permukiman kumuh adalah:

- a. ukuran bangunan yang sangat sempit, tidak memenuhi standard untuk bangunan layak huni
- b. rumah yang berhimpitan satu sama lain membuat wilayah permukiman rawan akan bahaya kebakaran
- c. sarana jalan yang sempit dan tidak memadai
- d. tidak tersedianya jaringan drainase
- e. kurangnya suplai air bersih
- f. jaringan listrik yang semrawut
- g. fasilitas MCK yang tidak memadai

Masalah-masalah yang Timbul Akibat Permukiman Kumuh dapat mengakibatkan berbagai dampak. Dampak sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial. Daerah ini sering dipandang potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan, karena dapat merupakan sumber timbulnya berbagai perilaku menyimpang, seperti kejahatan, dan sumber penyakit sosial lainnya.

Dampak langsung dari adanya permukiman kumuh dalam hal keruangan yaitu adanya penurunan kualitas lingkungan fisik maupun sosial permukiman yang berakibat semakin rendahnya mutu lingkungan sebagai tempat tinggal.¹² Seperti halnya lingkungan permukiman kumuh yang ada di Semarang memperlihatkan kondisi kualitas lingkungan yang semakin menurun, secara umum hal ini dapat diamati berdasarkan hal sebagai berikut¹³

¹¹Sri Soewasti Susanto, *Sanitasi Lingkungan di Kota-kota Besar*, Prisma 5, LP3ES, Jakarta, tahun 1974, hlm.24

¹²Rindarjono, Mohammad Gamal, *Perkembangan Permukiman Kumuh di Kota Semarang Tahun 1980-2006*. Disertasi. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, hlm

¹³Mohammad Gamal Rindarjono. 2010. *Perkembangan Permukiman Kumuh di kota Semarang Tahun 1980-2006*. Hlm. 1 http://lib.ugm.ac.id/digitasi/upload/1467_RD1005003.pdf, diakses pada tanggal 25 Juli 2017

Fasilitas umum yang kondisinya dari tahun ke tahun semakin berkurang atau bahkan sudah tidak memadai lagi; (2) Sanitasi lingkungan yang semakin menurun, hal ini dicerminkan dengan tingginya wabah penyakit serta tingginya frekwensi wabah penyakit yang terjadi, umumnya adalah DB (demam berdarah), diare, dan penyakit kulit; (3) Sifat *extended family* (keluarga besar) pada sebagian besar pemukim permukiman kumuh mengakibatkan dampak pada pemanfaatan ruang yang sangat semrawut di dalam rumah, untuk menampung penambahan jumlah anggota keluarga maka dibuat penambahan-penambahan ruang serta bangunan yang asal jadi, akibatnya kondisi rumah secara fisik semakin terlihat acak-acakan.¹⁴

Mereka pada umumnya tidak cukup memiliki kemampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, disebabkan kurangnya keterampilan, tanpa modal usaha, tempat tinggal tak menentu, rendahnya penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, rendahnya daya adaptasi sosial ekonomi dan pola kehidupan kota. Kondisi yang serba terlanjur, kekurangan dan semakin memprihatinkan itu mendorong para pendatang tersebut untuk hidup seadanya, termasuk tempat tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan.¹⁵

Oleh karena para pemukim pada umumnya terdiri dari golongan-golongan yang tidak berhasil mencapai kehidupan yang layak, maka tidak sedikit menjadi pengangguran, gelandangan, pengemis, yang sangat rentan terhadap terjadinya perilaku menyimpang dan berbagai tindak kejahatan, baik antar penghuni itu sendiri maupun terhadap masyarakat lingkungan sekitarnya. Kondisi kehidupan yang sedang mengalami benturan antara perkembangan teknologi dengan keterbatasan potensi sumber daya yang tersedia, juga turut membuka celah timbulnya perilaku menyimpang dan tindak kejahatan dari para penghuni permukiman kumuh tersebut.

¹⁴Penduduk di permukiman kumuh tersebut memiliki persamaan, terutama dari segi latar belakang sosial ekonomi-pendidikan yang rendah, keahlian terbatas dan kemampuan adaptasi lingkungan yang kurang memadai. Kondisi kualitas kehidupan yang serba marjinal ini ternyata mengakibatkan semakin banyaknya penyimpangan perilaku penduduk penghuninya. Hal ini dapat diketahui dari tatacara kehidupan sehari-hari, seperti mengemis, berjudi, mencopet dan melakukan berbagai jenis penipuan. Terjadinya perilaku menyimpang ini karena sulitnya mencari atau menciptakan pekerjaan sendiri dengan keahlian dan kemampuan yang terbatas, selain itu juga karena menerima kenyataan bahwa impian yang mereka harapkan mengenai kehidupan di kota tidak sesuai dan ternyata tidak dapat memperbaiki kehidupan mereka.

¹⁵Permukiman kumuh umumnya di pusat-pusat perdagangan, seperti pasar kota, perkampungan pinggir kota, dan disekitar bantaran sungai kota. Kepadatan penduduk di daerah-daerah ini cenderung semakin meningkat dengan berbagai latar belakang sosial, ekonomi, budaya dan asal daerah. Perhatian utama pada penghuni permukiman ini adalah kerja keras mencari nafkah atau hanya sekedar memenuhi kebutuhan sehari-hari agar tetap bertahan hidup, dan bahkan tidak sedikit warga setempat yang menjadi pengangguran. Sehingga tanggungjawab terhadap disiplin lingkungan, norma sosial dan hukum, kesehatan, solidaritas sosial, tolong menolong, menjadi terabaikan dan kurang diperhatikan.

Keadaan seperti itu cenderung menimbulkan masalah-masalah baru yang menyangkut:¹⁶ (a) masalah persediaan ruang yang semakin terbatas terutama masalah permukiman untuk golongan ekonomi lemah dan masalah penyediaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya perilaku menyimpang, (b) masalah adanya kekaburan norma pada masyarakat migran di perkotaan dan adaptasi penduduk desa di kota, (c) masalah perilaku menyimpang sebagai akibat dari adanya kekaburan atau ketiadaan norma pada masyarakat migran di perkotaan. Disamping itu juga pesatnya pertumbuhan penduduk kota dan lapangan pekerjaan di wilayah perkotaan mengakibatkan semakin banyaknya pertumbuhan pemukiman-pemukiman kumuh yang menyertainya dan menghiasi areal perkotaan tanpa penataan yang berarti.

Masalah yang terjadi akibat adanya permukiman kumuh ini, khususnya dikota-kota besar diantaranya wajah perkotaan menjadi memburuk dan kotor, planologi penertiban bangunan sukar dijalankan, banjir, penyakit menular dan kebakaran sering melanda permukiman ini. Disisi lain bahwa kehidupan penghuninya terus merosot baik kesehatannya, maupun sosial kehidupan mereka yang terus terhimpit jauh dibawah garis kemiskinan.

Secara umum permasalahan yang sering terjadi di daerah permukiman kumuh adalah:¹⁷ ukuran bangunan yang sangat sempit, tidak memenuhi standard untuk bangunan layak huni, rumah yang berhimpitan satu sama lain membuat wilayah permukiman rawan akan bahaya kebakaran, sarana jalan yang sempit dan tidak memadai, tidak tersedianya jaringan drainase, kurangnya suplai air bersih, jaringan listrik yang semrawut, fasilitas MCK yang tidak memadai.

Di dalam suatu wilayah permukiman, manusia merupakan pelaku utama kehidupan, di samping makhluk hidup lain seperti hewan, tumbuhan dan lainnya. Sebagai makhluk yang paling sempurna, dalam kehidupannya manusia membutuhkan berbagai hal yang dapat menunjang kelangsungan hidupnya, baik itu kebutuhan biologis (ruang, udara, temperatur dan lain-lain), perasaan dan presepsi, kebutuhan emosional, serta kebutuhan akan nilai-nilai moral. Masyarakat merupakan kesatuan sekelompok orang (keluarga) dalam suatu permukiman yang membentuk suatu komonitas tertentu. Hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat yang mendiami suatu wilayah permukiman.

¹⁶*Ibid*

¹⁷*Ibid*

3. Perumahan dan kawasan Pemukiman menurut Undang-Undang No.1 Tahun 2011

Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2011 Pasal 1 butir 1 dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.¹⁸

Sedangkan yang dimaksud dengan perumahan dalam pasal 1 butir 2 adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan fasilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Perumahan tentunya tidak terlepas dari kawasan pemukiman, yang dimaksud dengan kawasan pemukiman pasal 1 butir 3 adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.¹⁹

Selain kawasan pemukiman tentunya ada lingkungan hunian, dalam Pasal 1 butir 4, lingkungan hunian adalah bagian dari kawasan permukiman yang terdiri atas lebih dari satu satuan permukiman. Dalam Pasal 1 butir 5, permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan pedesaan. Dalam Pasal 1 butir 7, rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.

Berbagai macam rumah diantaranya adalah rumah komersial dalam Pasal 1 butir 8, rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan. Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 9, rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat. PASAL 1 butir 10 rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.²⁰

¹⁸Undang-undang Perumahan dan permukiman, Tangerang, Tatanusa, 2014. hlm. 3

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid*. Selanjutnya Pasal 1 butir 12, rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni

Pengertian Lingkungan

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.²¹ Semua yang ada di muka bumi ini tentunya adalah termasuk lingkungan. Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

B. Perumahan dan Lingkungan dalam Islam

1. Lingkungan dan Perumahan Menurut Islam

Lingkungan menjadi satu dengan perumahan, dengan adanya pembangunan perumahan tentunya lingkungan yang hijau yang masih alami akan sedikit demi sedikit mulai terkikis. Sesuai dengan firman Allah SWT surat al-A'raf ayat 56; Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik.²²

Ini membuktikan bahwasanya Allah telah melarang hambanya agar tidak seenaknya sendiri dalam pengelolaan lingkungan ataupun dalam penggunaan lingkungan, karena Allah SWT juga berfirman bahwa kerusakan alam yang terjadi semuanya dilakukan oleh manusia yakni dalam surat ar-Rum ayat 41; Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar).²³

karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

²¹Ali Yafie, *Merintis Fiqh Lingkungan hidup*, Ufuk Press, Tuban, 2006 hlm. 211

²²Al Qur'an Terjemah, Mujammad *Al Malik Fadh Li Tiba'at Al Mush-Haf Asy- Syarif Medinah Munawwarah*, Jakarta, 1990, hlm. 230

²³*Ibid.*, hlm. 647

Selanjutnya dalam Hadis Nabi Muhammad SAW: “Sihan, Jihan, Eufkrat dan Nil. Semua adalah dari sungai-sungai surga”.²⁴ (HR. Imam Muslim) Maksud dari hadits di atas adalah sungai yang ada di bumi jangan sampai dirusak ekosistem yang ada di dalamnya, dan maksud dari surga adalah sebuah kenikmatan besar yang terkandung di dalamnya jangan sampai hilang. Berdasar 2 (dua) ayat al-Qur’an dan Hadis di atas tentunya dalam pembangunan perumahan sangatlah dibutuhkan suatu perhatian agar dalam pembangunan tersebut benar-benar tidak merusak alam dan kondisi lingkungan. Oleh karena itu, pemanfaatan itu tidak boleh semena-mena dan seenaknya saja dalam mengeksploitasinya.

Pemanfaatan berbagai sumber daya alam baik yang ada di laut, di daratan dan di dalam hutan harus dilakukan secara proporsional dan rasional untuk kebutuhan masyarakat banyak dan generasi penerusnya serta menjaga ekosistemnya. Menyadari hal tersebut maka dalam pelaksanaan pembangunan perumahan, sumber daya alam Indonesia harus digunakan dengan rasional. Pembangunan harus diusahakan dengan sekuat tenaga dan strategi dengan tidak merusak tata lingkungan dan tata hidup manusia. Dalam hal ini juga diperlukan dan diusahakan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan dan bisa menjaga kelestariannya sehingga bisa dimanfaatkan secara berkesinambungan.

Kita Sebagaimana tersurat dalam firman Allah berikut ini: Dan Allah telah membuat suatu perumpamaan (dengan) sebuah negeri yang dahulunya aman lagi tenteram, rezkinya datang kepadanya melimpah ruah dari segenap tempat, tetapi (penduduk)nya mengingkari nikmat-nikmat Allah; karena itu Allah merasakan kepada mereka pakaian kelaparan dan ketakutan, disebabkan apa yang selalu mereka perbuat.²⁵

Manusia Indonesia harus sadar bahwa krisis multidimensi dan bencana yang datang bertubi-tubi seperti tanah longsor, banjir, kekeringan, kebakaran hutan, tanaman diserang hama dan lainnya adalah karena ulah manusia itu sendiri.

2. Kerusakan Lingkungan Menurut Islam

Pemukiman Kumuh sangat berpotensi merusak lingkungan. Sampah, detergent, limbah rumah tangga akan menjadi masalah yang sangat serius dan berpengaruh secara langsung terhadap kesehatan bagi warga sekitar dan berdampak terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan. Sebagaimana

²⁴Muhammad Nasirudin Al-Bani, *Silsilah Hadits Shahih dan Sekelumit Kandungan Hukumnya*, terj. M. Qodirun Nur, CV. Pustaka Mantiq, Jakarta, 1997, hlm. 252

²⁵Al Qur’an Terjemah, hlm. 419

yang terjadi di tempat lainnya, pemukiman kumuh mengalami persoalan lingkungan yang mengkhawatirkan dan berujung pada bencana yang terjadi seperti banjir, penyakit dan kualitas air dan udara yang kurang baik untuk digunakan.²⁶

Islam mengajarkan kepada umat manusia agar dalam hidup dan kehidupannya dapat menjaga keseimbangan, keserasian dan keharmonisan dalam berbagai kehidupan. Menjaga keserasian dan keseimbangan aspek jasmaniah dan rohaniah, material spiritual, aspek individual dan sosial, serta aspek duniawi dan ukhrowi. Keseimbangan, keserasian dan keharmonisan yang harus dijaga berbagai aspek kehidupan ini tidak lain dalam rangka menciptakan kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.²⁷

Firman Allah mengenai larangan berbuat kerusakan: “Dan bila dikatakan kepada mereka: “Janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi”. mereka menjawab: “Sesungguhnya Kami orang-orang yang mengadakan perbaikan.”²⁸ Pemeliharaan lingkungan hidup merupakan penentu keseimbangan alam. Dalam konteks pelestarian lingkungan, pemahaman ini sudah kita dengar sejak lama. Bahkan, pelajaran ilmu alam seolah tidak henti-hentinya mengajarkan bahwa semua komponen ekosistem baik berwujud makhluk hidup maupun komponen alam lainnya, merupakan sebuah kesatuan yang harus berjalan seimbang dan tidak boleh timpang satu dengan yang lain. Namun dalam tataran aplikasinya, manusia harus banyak mengkaji serta mempertanyakan efektivitas hasil dari hal-hal tersebut. Dan tentunya setelah semuanya disadari, manusia layak melakukan introspeksi atas berbagai potret bencana yang terjadi di belahan bumi belakangan ini. Apakah sudah tepat mereka dalam melaksanakan amanat sebagai pengendali ekosistem alam, ataukah kerusakan demi kerusakan menjadi sebuah proses alami yang tidak mungkin terkendali.²⁹

Allah dalam Al-Qur'an berfirman tentang dimensi alam semesta dalam beberapa perspektif. Dialah yang menciptakan langit dan bumi dalam enam masa: kemudian Dia bersemayam di atas 'arsy Dia mengetahui apa yang masuk ke dalam bumi dan apa yang keluar daripadanya dan apa yang turun dari langit dan apa yang naik kepada-Nya. dan Dia bersama kamu di mana saja kamu berada, dan Allah Maha melihat apa yang kamu kerjakan.³⁰

²⁶Ali Yafie, *Op. Cit.*, hlm. 111

²⁷Kutbuddin Aibak, *Fiqh Tradisi Menyibak Keragaman Dalam Keberagaman*, Teras, Yogyakarta, 2012, hlm. 169

²⁸Al Qur'an Terjemah., hlm. 10

²⁹Indonesia Forest and Media Campalgn (INFORM), hlm. 41

³⁰Al Qur'an Terjemah., hlm. 900

Dalam ayat ini Allah memaparkan bahwa secara makro alam semesta terpusat pada dua tempat, langit dan bumi, mungkin karena selama ini akal manusia masih sangat naif untuk mampu menjangkau alam lain selain keduanya. Hanya saja sunatullah dalam wacana alam menentukan situasi di bumi sebagai obyek dominan, selain pembicaraan seputar alam akhirat. Dengan sebab itulah, kalam Al-Qur'an dalam bagian berikutnya mulai mengilustrasikan kondisi bumi dan segala isinya dengan corak dan keberagaman yang ada. Allah juga berfirman dalam surat al-Maidah ayat 64 yakni: Orang-orang Yahudi berkata: "Tangan Allah terbelenggu", sebenarnya tangan merekalah yang dibelenggu dan merekalah yang dila'nat disebabkan apa yang telah mereka katakan itu. (tidak demikian), tetapi kedua-dua tangan Allah terbuka; Dia menafkahkan sebagaimana Dia kehendaki. dan Al Quran yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu sungguh-sungguh akan menambah kedurhakaan dan kekafiran bagi kebanyakan di antara mereka. dan Kami telah timbulkan permusuhan dan kebencian di antara mereka sampai hari kiamat. Setiap mereka menyalakan api peperangan Allah memadamkannya dan mereka berbuat kerusakan dimuka bumi dan Allah tidak menyukai orang-orang yang membuat kerusakan.³¹

Bentuk-bentuk kerusakan lingkungan di Indonesia tidaklah tumbuh secara linier atau satu persatu. Kerusakan lingkungan terjadi lewat berbagai cara, ditimbulkan oleh penyebab yang ribuan juga, karena itu sulit untuk mengamatinya satu persatu, untuk memudahkan, kerusakan lingkungan di Indonesia diklasifikasikan menjadi beberapa masalah pokok sebagaimana diuraikan sebagai berikut:³²

- a. Pencemaran air, pencemaran air berarti bahwa air sungai, air tanah, danau, atau laut terkomposisi oleh limbah industri, limbah rumah tangga, dan lainnya. Tercemarnya air tanah air sungai menyebabkan air tersebut tidak dapat digunakan lagi sebagai air minum atau kebutuhan lain, tidak saja bagi manusia tetapi juga bagi makhluk lainnya.
- b. Pencemaran tanah, sampai pada akhir tahun 1970-an, petani masih menggunakan cara tradisional untuk menggarap sawahnya. Baru setelah pemerintah (zaman orde baru) mengembangkan kebijakan modernisasi untuk pertanian, dengan anak panah revolusi hijau, terjadilah perubahan pola pertanian.³³

³¹*Ibid.*, hlm. 171

³²Ali Yafie, *Op. Cit.*, hlm. 117

³³Pada zaman ini mulai bibit dan pupuk tidak lagi alami; adanya bibit unggul, pupuk buatan, insektisida, pestisida yang mereka gunakan dan menyebabkan ketidakaliran tanah lagi. Kerusakan ekosistem tanah yang terjadi antara lain berkurangnya populasi cacing penggembur tanah dan ular sawah, hilangnya predator pemakan wereng dan lain lain.

Pertumbuhan penduduk adalah salah satu faktor terjadinya kerusakan lingkungan. Akan tetapi, ada faktor lain yang tampak lebih menonjol adalah teknologi yang dipacu untuk memenuhi obsesi pertumbuhan yang tidak terbatas. Teknologi menjadi alat yang ampuh untuk mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, sehingga menyebabkan merosotnya kualitas lingkungan hidup.³⁴ Oleh karena itu, perlu ditempuh langkah-langkah antisipasinya agar kerusakan yang terjadi di daratan dan lautan itu tidak semakin parah. Di antaranya adalah:³⁵

- a. Perlu ada program reboisasi yang tidak hanya berupa proyek tetapi betul-betul diaplikasikan dilapangan. Siapa saja yang melakukan pelanggaran dan penyalahgunaan dana dan program reboisasi harus dihukum dengan berat. Di samping itu perlu juga dikembangkan hutan rakyat, hutan lindung, hutan cagar alam dan lainnya.³⁶
- b. Perlu dijaga kelestarian sumber daya laut dengan membuat cagar laut, konservasi laut dan lainnya, serta melarang dan menindak dengan tegas kepada para pengguna alat yang membahayakan seperti bom atau obat-obatan beracun untuk menangkap ikan dan lainnya yang akan memusnahkan ikan dan makhluk hidup laut hingga ke anak-anaknya.
- c. Dilarangnya komersialisasi aset-aset sumber daya alam yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti waduk, mata air, sungai, dan lainnya karena akan menyengsarakan hidup rakyat banyak.
- d. Menindak tegas aparat, pebisnis, cukong dan siapa saja yang melakukan perusakan dan eksploitasi hutan, laut dan sumber daya alam lainnya di luar batas rasional dan proporsionalitasnya.

3. Konsep Lingkungan Hidup dalam Fiqih

Kehidupan dalam pandangan fiqh adalah sesuatu yang mulia dan sangat berharga. Dalam diri setiap makhluk hidup dilengkapi dengan naluri “mempertahankan hidup” dan cenderung “hidup kekal”.³⁷ Alam

³⁴ *Ibid.*, hlm. 66

³⁵ Indonesia Forest and Media Campaign (INFORM)..., hlm.79

³⁶ Sesuai dengan hadis nabi: Hadits dari Anas r.a. dia berkata: Rosulullah S.a.w. bersabda : Seseorang muslim tidaklah menanam sebatang pohon atau menabur benih ke tanah, lalu datang burung atau manusia atau binatang memakan sebagian daripadanya, melainkan apa yang dimakan itu merupakan sedekahnya . (HR. Imam Bukhori)

³⁷ *Ibid.*, hlm. 163. Manusia sebagai makhluk hidup yang memiliki tingkatan melebihi makhluk-makhluk lain tidak saja mempunyai naluri dan kecenderungan yang demikian, tetapi juga memiliki kesadaran (*idrak*) untuk mempertahankan hidup itu. Dari kesadaran tersebut muncul dan berkembang daya pilih (*ikhtiar*) dan daya upaya (*kasb*) pada diri manusia. Berpangkal pada hlm-hlm inilah, perkembangan kebudayaan dan peradaban manusia terjadi. Keadaan manusia yang demikian itu adalah kehendak dan ketetapan yang maha pencipta (*al-khlmiq*) yang menganugerahkan hidup kepada manusia.

semesta beserta isinya, bagaimanapun keadaannya konkrit maupun abstrak adalah fasilitas untuk mencapai kesejahteraan umat manusia. Memang itulah kodratnya, alam diciptakan untuk selalu memberikan yang terbaik buat keberlangsungan hidup manusia. Manusia memperoleh makan, minum, perlindungan, keselamatan dan mata pencaharian kehidupan, dan Allah Firman Allah SWT; Dia-lah, yang telah menurunkan air hujan dari langit untuk kamu, sebahagiannya menjadi minuman dan sebahagiannya (menyuburkan) tumbuh-tumbuhan, yang pada (tempat tumbuhnya) kamu menggembalakan ternakmu.³⁸ (QS. Surat an- Nahl [16]: 10)

C. Kondisi Kekumuhan Terhadap Kualitas Hidup Masyarakat

Target Rencana Pemerintah Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode 2015-2019 mengamanatkan program 100-0-100, yaitu 100 persen akses air minum, 0 persen bebas kumuh, dan 100 persen akses sanitasi pada akhir tahun 2019. Rencana pemerintah ini harus didukung oleh seluruh pemerintah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Perumahan dan permukiman kumuh dapat mengakibatkan berbagai dampak. Dampak sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah kebawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial. Kawasan ini sering dipandang potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan, karena menjadi pemicu terjadinya/sumber berbagai perilaku menyimpang seperti kejahatan dan sumber penyakit sosial lainnya.

Penyakit sosial yang timbul ini tergantung dari masing-masing individu. Setiap individu memiliki kualitas hidup yang berbeda tergantung bagaimana individu tersebut dalam menyikapi permasalahan yang terjadi dalam dirinya. Kualitas hidup dapat diartikan sebagai persepsi individu mengenai keberfungsian mereka didalam bidang kehidupan³⁹ Menurut WHO (1996) aspek atau domain kualitas hidup dilihat dari struktur empat domain *World Health Organization Quality of Life Questionnaire – Short Version* (WHOQOL – BREF, 1996) yaitu:⁴⁰ :

1. Kesehatan fisik, yaitu keadaan baik, artinya bebas dari sakit pada seluruh badan dan bagian-bagian lainnya. Aktivitas yang dilakukan individu

³⁸Al Qur'an Terjemah., hlm. 403

³⁹Kreitler & Ben, *Quality of life in children*, John Wiley n Sons. New York, 2004, hlm.54

⁴⁰<http://atrofardians.blogspot.co.id/2015/04/aspek-aspek-kualitas-hidup> diakses tanggal 13 februari 2017

akan memberikan pengalaman-pengalaman baru yang merupakan modal perkembangan ke tahap selanjutnya. Aspek ini meliputi aktifitas sehari-hari, ketergantungan pada bahan obat dan alat bantu medis, energi dan kelelahan, mobilitas, nyeri dan ketidaknyamanan, tidur dan istirahat, dan kapasitas kerja.

2. Psikologis, terkait dengan keadaan mental individu. Aspek psikologis ini terkait dengan aspek fisik, dimana individu dapat melakukan suatu aktivitas dengan baik. Bila individu tersebut sehat secara mental. Aspek ini meliputi gambar tubuh dan penampilan, perasaan negatif, perasaan positif, penghargaan diri, kepercayaan individu, berpikir, belajar, memori dan konsentrasi.
3. Hubungan sosial, Aspek ini meliputi hubungan personal, dukungan sosial, dan aktivitas seksual.
4. Lingkungan adalah tempat tinggal individu, termasuk di dalamnya keadaan, ketersediaan tempat tinggal untuk melakukan segala aktivitas kehidupan, termasuk didalamnya adalah sarana dan prasarana yang dapat menunjang kehidupan informasi dan keterampilan baru, partisipasi dan peluang untuk kegiatan rekreasi, lingkungan fisik dan transportasi.

Beberapa kriteria kualitas hidup yaitu :⁴¹

1. Rendahnya penghasilan perbulan masyarakat yang bermukim di kawasan kumuh ini, disebabkan kurangnya motivasi untuk berusaha.

Motivasi yang rendah ini terjadi karena kurangnya kompetisi dalam hidup bermasyarakat. Individu yang berdiam di permukiman kumuh, walaupun hidupnya sangat pas-pasan karena penghasilan yang rendah, merasa sudah cukup karena kondisi yang sama juga terjadi pada tetangganya. Hidup prihatin seolah sudah menjadi hal biasa bagi komunitas yang mendiami kawasan kumuh tersebut tanpa adanya upaya untuk keluar dari kondisi tersebut.

Masyarakat yang mendiami kawasan kumuh ini seperti sudah tidak memiliki semangat untuk berlomba dalam kehidupan, seperti berlomba untuk menyekolahkan anaknya, berlomba untuk mencari pekerjaan yang lebih layak, ataupun berlomba untuk meningkatkan derajat kehidupannya. Hal ini terjadi karena kondisi perekonomian di seluruh kawasan kumuh ini hampir seragam untuk setiap kepala keluarga.

⁴¹Lihat kualitas hidup yang menjadi standard WHO : 1. Kesehatan Fisik ; 2. Psikologis; 3. Hubungan social; 4. Lingkungan.

Mereka tidak menyadari bahwa tingkat kesejahteraan (jumlah penghasilan) saat ini, akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan penerusnya kelak. Salah satu dampak langsung dari rendahnya tingkat penghasilan ini adalah dengan jumlah tanggungan yang bervariasi akan berpengaruh pada tingkat pendidikan anak-anak sebagai penerus. Rendahnya tingkat pendidikan anak-anak mereka, akan menjadi mata rantai yang tidak akan pernah putus dari rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat yang mendiami permukiman kumuh tersebut.

2. Pendidikan termasuk pendidikan anak-anak.

Pendidikan merupakan kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia, karena pendidikan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) menjadi lebih baik dengan menumbuhkembangkan potensi-potensi kemanusiaannya. Dalam berbagai studi, tingkat pendidikan tertinggi yang diperoleh seseorang digunakan sebagai indeks kedudukan sosialnya. Menurut penelitian memang terdapat korelasi yang tinggi antara kedudukan sosial seseorang dengan tingkat pendidikan yang telah ditempuhnya. Korelasi antara pendidikan dan golongan sosial antara lain terjadi sebab anak golongan rendah kebanyakan tidak melanjutkan pelajarannya sampai perguruan tinggi. Orang yang termasuk golongan sosial atas berharap agar anaknya kelak dapat menyelesaikan pendidikan tinggi. Sebaliknya anak yang orangtuanya buta huruf (kalangan miskin) tidak dapat diharapkan akan berusaha agar anaknya menikmati pendidikan yang tinggi.⁴²

Pendidikan adalah juga merupakan bagian dari upaya untuk membantu manusia memperoleh kehidupan yang bermakna hingga diperoleh suatu kebahagiaan hidup.⁴³

Lingkungan juga sangat berpengaruh terhadap tingkat pendidikan masyarakat. Individu yang berada di lingkungan yang tidak mendukung untuk pendidikan yang layak atau lebih tinggi juga tidak akan termotivasi punya pendidikan yang lebih tinggi. Pendidikan ini juga adalah salah satu indikator rendahnya kualitas hidup masyarakat di kawasan kumuh, karena semakin tinggi pendidikan seseorang akan semakin membuka kemungkinan hidupnya lebih berkualitas.

Masyarakat yang mempunyai tingkat pendidikan SMA keatas atau sarjana cenderung memilih tempat tinggal yang lebih layak atau dapat dikatakan rumah dan lingkungan sekitarnya lebih terpelihara dan tertata dengan baik.

⁴²Nasution, M.A. *Sosiologi Pendidikan*, Edisi 2, Cetakan, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hlm 30

⁴³Jalaluddin, *Teologi Pendidikan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 81

3. Kesehatan.

Perilaku hidup secara bersih dan sehat di kawasan kumuh ini sangat sulit dijumpai sehingga berpengaruh pada kualitas hidup sehat yang sangat rendah di kawasan tersebut.

Hubungan kesehatan dengan perilaku sangatlah erat dan saling berkaitan. Perilaku yang sehat akan mencerminkan individu dengan kualitas hidup yang baik pula. Sehat itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang sempurna baik secara fisik, mental dan sosial serta tidak hanya bebas dari penyakit atau kelemahan (WHO, 1947).⁴⁴

4. Hubungan Sosial/Bermasyarakat.

Individu yang memiliki kualitas hidup baik akan memiliki kesehatan jasmani dan rohani yang baik. Di lingkungan yang teramat padat dan tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, konflik diantara sesama masyarakat dan masalah kamtibmas sering terjadi. Konflik ini terjadi karena masyarakat yang mendiami kawasan kumuh ini biasanya hanya terdiri dari anggota-anggota keluarga mereka, sehingga tenggang rasa dan saling menghargai cukup rendah.

Dapat dikatakan kenyamanan dan keamanan penduduk yang mendiami kawasan kumuh ini sangat rendah. Orang dengan tingkat kenyamanan yang rendah ini, akan mudah menjadi stress dan secara tidak langsung dapat terlibat juga dalam konflik di lingkungannya..

Kondisi merasa nyaman dengan lingkungan kumuh ini harus dihilangkan. Masyarakat harus ditingkatkan kesadarannya tentang perlunya meningkatkan kualitas kawasan kumuh yang selama ini mereka tempati. Jika hal ini tidak segera dilakukan, kekumuhan akan terus ada dan bahkan dapat berkembang menjadi semakin meluas dan titik-titik penyebarannya semakin banyak.

5. Kepemilikan Kendaraan.

Kepemilikan kendaraan roda dua dan selebihnya bagi masyarakat di kawasan kumuh adalah hal yang sangat jarang ditemukan. Jika memiliki kendaraan biasanya digunakan untuk mencari nafkah atau sebagai mata pencaharian mereka.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, masyarakat yang mendiami kawasan kumuh umumnya memiliki tingkat pendidikan dan penghasilan yang rendah serta bergelut pada jenis pekerjaan yang kasar. Dengan penghasilan yang rendah, maka kemampuan untuk memiliki kendaraan bermotor juga menjadi rendah.

⁴⁴Herion Oktama, <http://panthom-zone.blogspot.co.id/2011/11/hubungan-kesehatan-dengan-perilaku>, diakses tanggal 16 februari 2017.

Masyarakat di kawasan kumuh umumnya bermata pencaharian sebagai buruh kasar, sopir angkot, asisten rumah tangga dan pelayan/penjaga toko/rumah makan/café. Para tukang/buruh kasar/asisten rumah tangga umumnya menggunakan alat transportasi jenis sepeda karena murah dalam kepemilikan, pengoperasian dan pemeliharannya.

Para pelayan toko/rumah makan/café cenderung menggunakan kendaraan bermotor roda dua karena memerlukan ketepatan waktu untuk sampai ke tempat kerjanya.

Bentuk *political will* yang dibutuhkan adalah yang memiliki landasan yang kuat, berjalan dalam jangka panjang sehingga dapat berkelanjutan serta berskala besar (*city-wide approach*). *Political will* juga harus disertai dengan *local ownership* serta memperhatikan setiap nilai-nilai lokal yang ada pada masyarakat di wilayah tersebut, sebagaimana dikemukakan Fenty Puluwulawa “*Local values mean that has been implemented since long time ago, and untill this day the local values still remains valid.*”⁴⁵, kepemimpinan atau adanya *champion* di wilayah tersebut serta harus didukung dengan mobilisasi potensi dan kapasitas dari seluruh pemangku kepentingan yang ada termasuk masyarakat di lingkungan tersebut. Keberhasilan yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa *political will* yang terpelihara dan komitmen yang kuat akan mendukung keberhasilan penanganan permukiman kumuh.

⁴⁵Fenty Puluwulawa, *Local Value in Management of Fish Resource and Development of Law (Studies of Bajo Tribe in Gorontalo)* HLMREV, Volume 1, issue 3, Makassar, Faculty of Law, Hasanuddin University, tahun 2015, hlm. 17



BAB V

REKONSTRUKSI HUKUM UNTUK MENGATASI PERMASALAHAN PERMUKIMAN



A. Mengatasi Permasalahan Permukiman

Dari segi kualitas pelayanan prasarana dan sarana dasar lingkungan, masih banyak kawasan yang tidak dilengkapi dengan berbagai prasarana dan sarana pendukung, fasilitas sosial dan fasilitas umum. Secara fisik lingkungan, masih banyak ditemui kawasan perumahan dan permukiman yang telah melebihi daya tampung dan daya dukung lingkungan. Dampak dari semakin terbatas atau menurunnya daya dukung lingkungan, diantaranya meningkatnya lingkungan permukiman kumuh pertahunnya.

Pembangunan Perumahan Dan Permukiman, pembangunan di bidang yang berhubungan dengan tempat tinggal beserta sarana dan prasarananya memang perlu mendapatkan prioritas mengingat tempat tinggal merupakan salah satu kebutuhan dasar (*basic need*) manusia. Sudah selayaknya apabila untuk pembangunan perumahan dan permukiman itu pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang perumahan dan permukiman yang dimaksudkan untuk memberikan arahan (*guide line*) bagi pembangunan sektor perumahan dan permukiman.¹

Apabila dilihat dari perkembangannya, proses pembangunan memang sangat dipengaruhi oleh adanya landasan pembangunan yang

¹Salah satu landasan yang digunakan oleh pemerintah yang digunakan oleh pemerintah untuk meningkatkan peran kelembagaan dalam pembangunan perumahan dan permukiman adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa perumahan berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan, sedangkan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan hutan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

kuat, pelaku pembangunan, serta modal dasar pembangunan yang kuat pula, yaitu agama. Dalam lingkup pembangunan, masyarakat merupakan pelaku utama pembangunan tersebut. Mengarahkan, membimbing, dan menciptakan suasana yang menunjang pembangunan adalah kewajiban pemerintah.²

1. Tantangan, Kendala, Dan Peluang Pembangunan Perumahan Dan Permukiman

Secara umum tantangan yang dihadapi dalam pengadaan dan pembangunan perumahan dan permukiman, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah.
- b. Mengurangi kesenjangan pelayanan prasarana dan sarana antar tingkat golongan masyarakat.
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat dan dunia usaha.
- d. Penyediaan pasarana dan saran perumahan dan permukiman yang serasi dan berkelanjutan.
- e. Pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman secara efektif dan efisien.

Hal mendasar yang memacu timbulnya berbagai tantangan dalam pembangunan perumahan dan permukiman seperti tersebut di atas adalah adanya fenomena pertumbuhan penduduk yang sangat pesat yang disertai laju pertumbuhan ekonomi yang signifikan yang mengakibatkan terus bertambahnya kebutuhan akan perumahan dan permukiman. Meskipun pembangunan perumahan dan permukiman yang layak sudah diarahkan agar terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah, akan tetapi sasaran ini masih belum dapat tercapai secara menyeluruh. Lambannya upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan dan permukiman yang sehat dan layak antara lain disebabkan oleh belum terciptanya iklim yang memadai serta terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan perumahan dan permukiman tersebut.

Proses penyediaan perumahan sebenarnya terdiri dari berbagai kegiatan, yaitu sebagai berikut: ³

²Sastra, S dan Marlina, E. *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*. CV Andi Offset, Yogyakarta, tahun 2006, hlm 18

³*Ibid*, hlm. 18

- a. Kegiatan industri yang melibatkan tenaga kerja.
- b. Sumber daya alam.
- c. Berbagai macam usaha industri barang, jasa, dan keterampilan. proses pembangunan perumahan dan permukiman biasanya meliputi kegiatan penyediaan prasarana dan sarana yang semuanya merupakan kegiatan besar serta membutuhkan keterpaduan antara pihak yang terkait.

a. Kendala Pembangunan Perumahan Dan Permukiman

Pelaksanaan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman tentu tidak lepas dari berbagai kendala, yang antara lain dapat berupa:⁴

- 1) Terbatasnya lahan yang tersedia
- 2) Rendahnya kondisi sosial ekonomi masyarakat
- 3) Terbatasnya informasi
- 4) Terbatasnya kemampuan pemerintah daerah

b. Peluang Pembangunan Perumahan dan Permukiman

Disamping tantangan dan kendala, ada juga peluang yang dapat dimanfaatkan dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Peluang itu adalah semakin meningkatnya pendapatan daerah, meningkatnya kemampuan dan kepedulian dunia usaha dan masyarakat, terkendalinya pertumbuhan penduduk, telah tersusunnya sejumlah rencana tata ruang baik di tingkat propinsi maupaun kabupaten bahkan tingkat kecamatan, perkembangan ilmu poengetahuan dan teknologi, serta mulai meningkatnya koordinasi dalam pembangunan perumahan dan permukiman.⁵

c. Perumahan dan Permukiman Ditinjau dari Aspek Kesehatan

Ditinjau dari aspek kesehatan, maka perumahan dan permukiman harus mendapat perhatian karena :⁶

- 1) Perumahan/permukiman dapat menimbulkan kemudahan untuk terjadinya penularan penyakit baik antar keluarga maupun anggota keluarga yang lain. Penularannya dapat berupa penularan langsung (penyakit kulit, mata, cacar dan lain-lain. Serta penyakit yang menular atau yang ditimbulkan karena makanan yang dimakan secara bersama (penyakit saluran pencernaan makanan, peracunan

⁴*Ibid*, hlm.19

⁵*Ibid*, hlm 20

⁶Sarudji, Didik. *Kesehatan Lingkungan*. Media Ilmu, Surabaya, tahun 2006, hlm 34

makanan dan lain-lain). Dan penyakit yang ditularkan oleh vektor, karena sanitasi rumah dan lingkungan yang tidak baik (pes, malaria, dan lain-lain)

- 2) Pencemaran lingkungan, misalnya oleh limbah rumah tangga, sampah, dsb
- 3) Gangguan kesehatan yang ditimbulkan karena masalah lingkungan sosial, seperti stress, dsb.

Rumah atau tempat tinggal yang buruk atau kumuh dapat mendukung terjadinya penularan penyakit dan gangguan kesehatan, seperti :⁷

- 1) Infeksi saluran napas, contoh : TBC, influenza, campak, dsb.
- 2) Infeksi pada kulit, contoh : Skabies, impetigo, dan lepra.
- 3) Infeksi akibat infestasi tikus, contoh : pes dan leptospirosis
- 4) Arthropoda, contoh : infeksi saluran pencernaan dan dengue, malaria, dsb
- 5) Kecelakaan, contoh : terpeleset, patah tulang, dan geger otak.
- 6) Mental, contoh : neurosis, gangguan kepribadian, psikosomatis dan ulkus peltikum.

2. Agenda Global Perumahan dan Permukiman

Permasalahan perumahan dan permukiman sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari berbagai perkembangan dimensi sosial, ekonomi dan lingkungan, baik ditingkat lokal, nasional, regional maupun global. Dalam rangka penanganan permukiman kumuh diperkotaan, khususnya sebagai dampak urbanisasi dari desa ke kota, telah dicanangkan pula *Declaration on Cities Without Slums*. Berdasarkan *Plan Of Implementation dari World Summit Sustainable Development* di Johannesburg awal September 2002, telah ditargetkan agar pada tahun 2015 sekitar 50% penduduk miskin di dunia tertentaskan dari kemiskinannya, termasuk dapat terpenuhi kebutuhan akan perumahan yang layak.⁸

a. Visi dan Misi Pembangunan Perumahan dan Permukiman yang Berkelanjutan

Visi dan misi penyelenggaraan perumahan dan permukiman didasarkan pada kondisi yang diharapkan ideal secara realistis,

⁷Chandra, Dr. Budiman, *Pengantar Kesehatan Lingkungan*, Penerbit Buku Kedokteran, Jakarta, tahun 2007, hlm. 124, dan hlm.144-147.

⁸Sugandhy, Aca dan Rustam Hakim, *Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Cet. I, Bumi Aksara, Jakarta, tahun 2007, hlm 17

dengan memperhatikan kondisi yang ada, potensi kapasitas yang ditumbuhkembangkan dan sistem nilai yang melandasi hakikat perumahan dan permukiman bago kesejahteraan rakyat dan pertumbuhan ekonomi serta dalam kerangka tujuan pembangunan berkelanjutan.⁹

Perumahan dan permukiman merupakan salah satu sektor yang strategis dalam upaya membangun manusia Indonesia yang seutuhnya. Perumahan dan permukiman strategis didalam mendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi akan datang yang berjati diri. Karenanya, pada tempatnyalah pada visi penyelenggaraan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mengusahakan dan mendorong terwujudnya kondisi setiap orang atau keluarga di Indonesia yang mampu bertanggung jawab didalam memenuhi kebutuhan perumahannya yang layak terjangkau dilingkungan permukiman yng sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan, guna mendukung terwujudnya masyarakat dan lingkungan yng berjati diri, mandiri dan produktif.

Untuk selanjutnya, visi yang ditetapkan hingga 2020 didalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman : “Setiap orang (KK) Indonesia mampu memenuhi kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau pada lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan dalam upaya terbentuknya masyarakat yang berjati diri, mandiri dan produktif”.

Misi yang harus dijalankan dalam rangka mewujudkan visi penyelenggaraan perumahan dan permukiman:

- 1) Melakukan pemberdayaan masyarakat dan para pelaku kunci lainnya di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman
- 2) Mamfasilitasi dan mendorong terciptanya iklim yang kondusif didalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman
- 3) Mengoptimalkan pandayagunaan sumber daya pendukung penyelenggaraan perumahan dan permukiman.

Dengan pernyataan misi tersebut jelas bahwa pemerintah harus berperan sebagai fasilitator dan pendorong dalam upaya pemberdayaan bagi berlangsungnya seluruh rangkaian proses penyelenggaraan perumahan dan permukiman.¹⁰

⁹<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

¹⁰Sugandhy, A dan R. Hakim. 2007, hal 19

b. Kajian Kebijakan Perumahan dan Permukiman

Rekomendasi akan perlunya penetapan prioritas kebijakan di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman, secara ringkas dibagi dalam 4 isu strategis yang perlu ditindaklanjuti antara lain sebagai berikut:¹¹

- 1) Merumuskan agenda kebijakan dan mendorong BKP4N untuk lebih berperan sebagai lembaga pengambil keputusan, sekaligus berperan sebagai mengoordinasikan implementasi berbagai program perumahan dan permukiman. Persoalan utama yang dihadapi sektor perumahan dan permukiman di Indonesia adalah masih rendahnya kinerja sektor memenuhi kebutuhan yang ada. Untuk menangani masalah perumahan dan permukiman diusulkan untuk mendorong lembaga koordinasi lintas sektoral dibidang perumahan dan permukiman (BKP4N) sebagai lembaga yang permanen, yang mengambil keputusan- keputusan penting dalam mengarahkan fungsi-fungsi kebijakan perumahan dan permukiman. Adapun perlu dibentuk anggota kelompok dibawah BKP4N, yaitu anggota tetap dan anggota sementara seperti para spesialis dalam bidang tertentu dan dapat berasal dari lembaga pemerintah swasta ataupun LSM. Tugas kelompok kerja ini adalah mempersiapkan alternative keputusan kebijakan penyelenggaraan perumahan dan permukiman.
- 2) Membuat kebijakan dan peraturan baru yang meningkatkan partisipasi sektor keuangan dalam pembiayaan perumahan dan mempelajari penyediaan lahan siap bangun.
- 3) Menyusun program-program bantuan perumahan yang bersifat komplementer terhadap kebijakan yang ada.
- 4) Merumuskan sistem pelaksanaan yang efektif untuk program-program bantuan perumahan nasional.

c. Fokus Strategi Kebijakan yang Perlu Dikembangkan

Dengan mengacu urgensi pembangunan perumahan dan permukiman, masalah penyediaan perumahan dan permukiman bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah, sesungguhnya perlu menjadi prioritas dalam kebijakan

¹¹<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Permukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

perumahan dan permukiman nasional. Hal ini dikarenakan kebutuhan perumahan yang mendesak pada saat ini lebih dirasakan oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah. Diperlukan upaya melalui strategi kebijakan yang terfokus dan menyeluruh untuk menangani persoalan penyediaan perumahan dan permukiman yang responsif dan berkelanjutan.

- 1) Melembagakan sistem penyelenggaraan yang transparan yang partisipatif dengan mengedepankan strategi pemberdayaan. Kebijakan ini didasarkan pada hakikat pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman adalah merupakan tanggung jawab masyarakat pada umumnya. Sebagaimana diatur dalam pasal 5 UU No.4 Tahun 1992 tentang perumahan dan permukiman, setiap warga Negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan serta didalam pembangunan perumahan dan permukiman, dan pada Pasal 29 juga dinyatakan bahwa setiap warga Negara mempunyai hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya berperan serta di dalam pembangunan perumahan dan permukiman.¹²
- 2) Mamantapkan sistem pembiayaan dan peningkatan kualitas pasar perumahan termasuk pemupukan dana jangka panjang untuk perumahan dan permukiman. Pada saat ini kita masih menghadapi belum efisiennya pasar primer, yang menyebabkan harga rumah yang masih belum secara mudah dijangkau oleh masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah. Kondisi ini perlu ditekan dengan berbagai peningkatan efektivita system pembiayaan perumahan dan penyempurnaan mekanisme pembiayaan perumahan.¹³
- 3) Mengembangkan sistem bantuan perumahan dan permukiman sebagai insentif bagi pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat yang responsif terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman. Perumahan dan permukiman merupakan persoalan

¹²Permasalahannya adalah belum didayagunakannya potensi masyarakat secara optimal, termasuk dunia usaha tersebut. Pengembangan kelembagaan diarahkan sehingga dapat menurunkan biaya produksi ramah, seperti melalui pencapaian perencanaan, perancangan, pelaksanaan, pemeliharaan dan rehabilitasi perumahan, prasarana dan sarana dasar permukiman yang efektif dan efisien., pengembangan dan mendorong ketersediaan bahan-bahan dasar bangunan yang diproduksi daerah secara terjangkau, serta peningkatan kapasitas local didalam menghasilkan bahan bangunan dan teknologi konstruksi yang sehat dan ramah lingkungan.

¹³Oleh karenanya, diperlukan peningkatan mobilisasi pembangunan dan pengembangan akses kredit pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, termasuk peningkatan kemudahan mekanisme sistem kredit dibidang pembiayaan perumahan.

strategis dan masih belum mendapat perhatian khusus dari berbagai kalangan.¹⁴

- 4) Meningkatkan pelayanan dan pasokan kecukupan kebutuhan lahan untuk perumahan dan permukiman. Beberapa upaya yang ada pada saat ini terus didorong adalah melalui pengembangan wawasan siap bangun (Kasiba) dan lingkungan siap bangun (Lisiba) di daerah termasuk Lisiba sendiri (Lisiba BS). Kasiba/Lisiba ini disusun berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten atau Kota dan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman di Daerah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah.¹⁵
- 5) Mengembangkan inovasi dan pendayagunaan teknologi material bahan bangunan, sistem konstruksi perumahan layak dan terjangkau, serta pelestarian arsitektur perumahan yang berbasis pada kondisi local dalam rangka memperkuat jati diri bangsa. Penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat ekonomi lemah tidak terlepas dari dukungan ketersediaan teknologi konstruksi termasuk material bangunan untuk perumahan.¹⁶
- 6) Mengembangkan system informasi dan jaring komunikasi yang efektif yang dapat diakses secara mudah, khususnya oleh masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah.¹⁷

¹⁴Karenanya, untuk memacu laju pembangunan perumahan dan permukiman, perlu dikembangkan sistem intensif, yang diharapkan mampu mendorong berbagai pelaku pembangunan, baik lembaga formal maupun informal untuk terlibat secara aktif. Upaya yang dikembangkan antara lain melalui pengembangan program bantuan perumahan bagi para pelaku pembangunan yang responsive didalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman.

¹⁵Kasiba dan Lisiba tersebut dimaksudkan untuk mengembangkan kawasan permukiman skala besar secara terencana sebagai bagian dari kawasan, khususnya diperkotaan, mulai dari kegiatan seperti penyediaan tanah siap bangun dan kaveling tanah matang, serta penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman, termasuk utilitas umum, secara terpadu dan efisien dan pelembagaan manajemen kawasan yang efektif. Penyelenggaraan Kasiba Lisiba dengan manajemen usaha yang efektif diharapkan akan mampu berfungsi sebagai instrument untuk mengendalikan tumbuhnya lingkungan perumahan dan permukiman yang tidak teratur dan cenderung kumuh melalui peremajaan kawasan perkotaan.

¹⁶Upaya inovatif perlu dikembangkan dalam rangka mendukung aspek keterjangkauan masyarakat umum terhadap system penyediaan perumahan dan permukiman yang ada. Disamping itu, kegiatan yang bersifat inovatif untuk memenuhi hakikat perumahan dan permukiman dalam rangka perwujudan lingkungan yang serasi dan berkelanjutan yang mampu mengatur keseimbangan aspek social, ekonomi dan lingkungan sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat yang akan memperkuat jati diri bangsa, termasuk dalam mendukung terwujudnya keseimbangan hubungan antar daerah.

¹⁷Sugandhy, A dan R. Hakim. 2007, *Loc, Cit*, hlm. 27

d. Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman

Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan perumahan dan permukiman tahun 2002 dirumuskan atas dasar berbagai pertimbangan dari kondisi lingkungan strategis yang ada pada saat inidan kecenderungan perkembangan kedepan (2020). Rumusan kebijakan dan strategi tersebut bersifat sangat struktural sehingga secara nasional diharapkan dapat berlaku dalam rentang waktu yang cukup dan mengakomodasi berbagai ragam kontekstual masing-masing daerah dan dapat memudahkan penjabaran yang sistemis pada tingkat yang lebih operasional oleh para pelaku pembangunan dibidang perumahan dan permukiman.

Kebijakan nasional yang dirumuskan terdiri atas 3 struktur pokok :

- 1) Melembagakan system penyelenggaraan sistem perumahan dan permukiman dengan pelibatan masyarakat sebagai pelaku utama, melalui strategi pengembangan peraturan perundang-undangan dan pemantapan kelembagaan dibidang perumahan dan permukiman, serta memfasilitasi pelaksanaan penataan ruang kawasan permukiman yang trnsparan dan partisipatif.
- 2) Mewujudkan kebutuhan perumahan bagi seluruh lapisan masyarakat, sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, melalui pemenuhan kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau, dengan menitiberatkan pada masyarakat miskin dan berkemampuan rendah.
- 3) Mewujudkan permukiman yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan guna mendukung mendukung pengembangan jati diri, kemandirian, dan produktivitas masyarakat melalui perwujudan kondisi lingkungan permukiman yang responrif dan berkelanjutan.

Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman merupakan arahan dasar yang masih harus dijabarkan secara operasional oleh berbagai pihak yang berkepentingan dibidang penyelenggaraan perumahan dan permukiman sehingga nantinya visi yang diharapkan dapat tercapai. Produk dari implementasi penjabaran kebijakan dan strategi nasional juga dicerminkan melalui penyiapan Propeda, RP4D (Rencana Pengembangan dan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah), dan Repetada ditingkat daerah.¹⁸

¹⁸<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Permukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

Berkaitan dengan langkah-langkah pengelolaan lingkungan hidup dalam proses pelaksanaan pembangunan, terdapat beberapa program yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya :¹⁹

- 1) Penduduk dan pemukiman manusia serta pengelolaan lingkungan hidup
- 2) Pertanian dan pengelolaan lingkungan hidup
- 3) Pertambangan industri dan pengelolaan lingkungan hidup
- 4) Pendayagunaan kekayaan laut
- 5) Kegiatan-kegiatan penunjang dalam pengelolaan lingkungan hidup

e. Kelemahan dari Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman.

Pada saat ini, kebutuhan akan perumahan sebanyak kurang lebih 7 juta dan bakal meningkat seiring dengan bertambahnya rumah tangga baru. Pembangunan rumah tak mampu memenuhi kebutuhan tersebut, apalagi pengembang swasta lebih mengutamakan real estate dan apartemen yang sulit dijangkau kaum miskin. tak mengherankan bila kemudian di perkotaan tumbuh pemukiman dan perumahan yang tak layak huni atau perumahan kumuh.

Perumahan kumuh ditemukan di hampir semua wilayah perkotaan di Indonesia. Tidak ditemukan data akurat mengenai jumlah lingkungan permukiman kumuh di seluruh Indonesia, namun hampir di seluruh wilayah perkotaan di Indonesia memiliki sangat banyak kantong wilayah permukiman kumuh. Mereka merupakan kelompok termiskin yang tidak pernah diperhitungkan dalam data statistik di Indonesia. mereka tidak memperoleh akses pendidikan, sangat rentan terhadap berbagai masalah kesehatan, dan senantiasa terancam pengusuran oleh proyek-proyek investasi.

Hal ini disebabkan oleh stigma yang dilekatkan pada masyarakat: pemukiman kumuh sebagai penduduk ilegal atau penduduk liar, sehingga pemerintah daerah merasa tidak berkewajiban untuk mengurus upaya perbaikan lingkungan permukiman kumuh ini. Pemerintah daerah justru melakukan pembersihan melalui berbagai bentuk pengusuran, dengan alasan mengganggu dan merusak keindahan kota atau lahan akan dibangun untuk kepentingan lain. pemerintah memang telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk membangun perumahan rakyat. Namun berbagai persyaratan untuk dapat mengakses bantuan

¹⁹Sugandhy, A dan R. Hakim. *Prinsip Dasar Kebijakan: Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm.28

perumahan tersebut tetap tidak terjangkau oleh kelompok yang paling miskin ini.

Pertama, permasalahan sulitnya memperoleh KTP. Tanpa KTP, masyarakat tidak akan dapat mengajukan bantuan pengadaan atau perbaikan perumahan. Kedua, bantuan untuk memperoleh kredit mikro perumahan mensyaratkan adanya jaminan (berupa barang atau surat berharga) sementara masyarakat miskin tidak memiliki harta yang dapat dipergunakan sebagai jaminan. Ketiga, diterima atau tidaknya pengajuan kredit selalu didasarkan pada tingkat penghasilan dan kestabilan kerja. Masyarakat yang miskin, yang memiliki pendapatan sangat rendah dan bekerja tidak tetap, diragukan kemampuannya untuk membayar cicilan kredit sehingga pengajuan mereka seringkali ditolak. Dengan demikian, kebijakan pemerintah terkait dengan upaya perbaikan permukiman kumuh belum sepenuhnya merupakan penyelesaian masalah bagi perbaikan pemukiman kumuh tersebut.

Di bidang persewaan, pemerintah sama sekali tak menyentuhnya. Bidang ini kebanyakan diusahakan oleh perorangan dan amat terbatas sekali dilakukan oleh swasta. Akibatnya, informasi atau data mengenai hal ini sulit sekali diperoleh. Padahal, bidang ini amat besar peluangnya dalam mengurangi kantong (*enclave*) pemukiman kumuh.²⁰

f. Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Penyehatan Lingkungan Permukiman

Penyediaan Sarana dan Penyehatan Lingkungan Permukiman (PS PLP) yang mencakup air limbah, persampahan, dan drainase merupakan salah satu prioritas dari Pemerintah Indonesia dalam menciptakan lingkungan permukiman yang sehat dan layak huni. PS PLP sangat erat kaitannya dengan upaya peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi regional. Namun di sisi lain, ada keterbatasan pendanaan bagi pengembangan PS-PLP ini.

Hal inilah menjadi salah satu penyebab, mengapa akses masyarakat terhadap prasarana dan sarana sanitasi saat ini masih rendah. Demikian diungkapkan oleh Kepala Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPP-SPAM) Rachmat Karnadi pada acara pembukaan Sosialisasi Peraturan Presiden (Perpres) RI No.67/2005 tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha swasta (BUS) dalam

²⁰[https:// id.scribd.com /doc/300132271 /Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Permukiman](https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Permukiman) diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.15 Wita

penyediaan infrastruktur PLP dan Diseminasi pedoman kerjasama pemerintah dengan badan usaha swasta (KPS) dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur PLP di Batam.²¹

Menurut Rachmat Karnadi mengatakan, ada beberapa parameter yang menunjukkan kinerja pelayanan penyehatan lingkungan permukiman saat ini masih rendah. Antara lain :²²

- 1) Tingginya angka sakit dan kematian yang disebabkan waterborne diseases;
- 2) Cakupan akses pelayanan persampahan dan air limbah yang masih sangat kecil;
- 3) Masih banyaknya keluhan masyarakat mengenai kebersihan perkotaan karena lemahnya penanganan dan pengelolaan sampah;
- 4) Banjir yang masih terus terjadi sebagai akibat tidak adanya pelayanan drainase yang memadai serta banyaknya sampah yang ada dalam saluran drainase;
- 5) Banyaknya rumah-rumah liar yang mengganggu kualitas lingkungan perkotaan; serta
- 6) Lemahnya kualitas institusi/ lembaga pengelola PS PLP.

Tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan air limbah, persampahan dan drainase permukiman adalah bagaimana melakukan penanganan secara lebih baik, sehingga diperoleh:²³

- 1) Peningkatan kualitas dan cakupan pelayanan air limbah, persampahan, dan drainase yang dapat mengiringi peningkatan pertumbuhan penduduk yang pesat terutama di daerah perkotaan;
- 2) Penurunan angka sakit dan kematian yang disebabkan oleh waterborne diseases terutama pada bayi dan anak-anak;
- 3) Pemenuhan sasaran *Millenium Development Goals* (MDGs) oleh pemerintah, yaitu : untuk dapat melayani separuh dari populasi penduduk yang belum mendapatkan akses sanitasi (air limbah dan sampah) sampai tahun 2015 secara bertahap;
- 4) Terciptanya lingkungan hidup yang bersih, sehat, nyaman, dan layak huni.

²¹[https:// id.scribd.com/ doc/3 00132271/ Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman](https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman) diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.20 Wita

²²*Ibid*

²³*Ibid*

Untuk menghadapi tantangan ini diperlukan Kebijakan Pemerintah sebagai terobosan, yaitu dengan melibatkan peran serta masyarakat, lembaga masyarakat dan pihak swasta. Untuk mendukung kebijakan, perlu adanya upaya untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan serta persamaan persepsi tentang mekanisme kerjasama pemerintah-swasta. Dengan demikian semua stakeholder yang terkait dengan penanganan PS PLP, baik pihak pemerintah maupun pihak swasta yang beminat dapat melihat adanya peluang kerjasama ini sebagai peluang investasi.

Lebih lanjut, Rahmat Karnadi menegaskan bahwa :

Ketentuan mengenai kerjasama pemerintah dengan badan usaha swasta telah diatur dalam Perpres No.67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan badan usaha swasta. Selain itu juga telah diatur dalam UU no 7 tahun 2004 tentang SDA dan PP No.16 tahun 2005 tentang Pengembangan SPAM). Dengan adanya Perpres No.67 tahun 2005 ini diharapkan segala mekanisme dan hal-hal yang terkait dalam kerjasama antara pemerintah (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) dengan pihak swasta dapat terfasilitasi dengan baik.²⁴

Untuk meningkatkan peran aktif stakeholder dalam investasi PS PLP, maka secara kontinyu akan dilaksanakan Sosialisasi Perpres No.67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan badan usaha swasta (BUS) ini. Pelaksanaan Sosialisasi dan Diseminasi yang dilaksanakan di Batam ini bertujuan untuk memberi penjelasan secara mendalam pada semua aparat pemerintah baik di Pusat maupun Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD dan Dinas-Dinas terkait dalam mempersiapkan dan menjaring badan usaha swasta dalam penyediaan, penyelenggaraan dan atau pengelolaan air minum dan sanitasi di daerahnya.

1) Kebijakan Pemerintah Tentang Lingkungan Pemukiman

Kondisi perumahan dan permukiman saat ini masih ditandai oleh:

- a) Belum mantapnya system penyelenggaraan termasuk system kelembagaan,
- b) Rendahnya tingkat pemenuhan kebutuhan yang layak dan terjangkau,
- c) Menurunnya tingkat pemenuhan permukiman.

²⁴<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman>
Di Akses Tanggal 23 Juli 2017 Pukul 20.07 Wita

Dari segi kualitas pelayanan prasarana dan sarana dasar lingkungan, masih banyak kawasan yang tidak dilengkapi dengan berbagai prasarana dan sarana pendukung, fasilitas sosial dan fasilitas umum. Secara fisik lingkungan, masih banyak ditemui kawasan perumahan dan permukiman yang telah melebihi daya tampung dan daya dukung lingkungan. Dampak dari semakin terbatas atau menurunnya daya dukung lingkungan, diantaranya meningkatnya lingkungan permukiman kumuh pertahunnya sehingga pada saat ini luas lingkungan permukiman kumuh telah mencapai 47.500 ha yang tersebar tidak kurang dari 10.000 lokasi.²⁵

2) Pembangunan Perumahan Dan Permukiman

Pembangunan di bidang yang berhubungan dengan tempat tinggal beserta sarana dan prasarananya memang perlu mendapatkan prioritas mengingat tempat tinggal merupakan salah satu kebutuhan dasar (basic need) manusia. Sudah selayaknya apabila untuk pembangunan perumahan dan permukiman itu pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang perumahan dan permukiman yang dimaksudkan untuk memberikan arahan (guide line) bagi pembangunan sektor perumahan dan permukiman.

Salah satu landasan yang digunakan oleh pemerintah yang digunakan oleh pemerintah untuk meningkatkan peran kelembagaan dalam pembangunan perumahan dan permukiman adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa perumahan berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan, sedangkan pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan hutan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Apabila dilihat dari perkembangannya, proses pembangunan memang sangat dipengaruhi oleh adanya landasan pembangunan yang kuat, pelaku pembangunan, serta modal dasar pembangunan yang kuat pula, yaitu agama. Dalam lingkup pembangunan, masyarakat merupakan pelaku utama pembangunan tersebut. Mengarahkan, membimbing, dan menciptakan suasana yang menunjang pembangunan adalah kewajiban pemerintah.²⁶

²⁵Sugandhy, Aca dan Rustam Hakim, *Op.Cit*, hlm. 17

²⁶*Ibid*, hlm. 22

3) Tantangan, Kendala, Dan Peluang Pembangunan Perumahan Dan Permukiman

Secara umum tantangan yang dihadapi dalam pengadaan dan pembangunan perumahan dan permukiman, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a) Pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah.
- b) Mengurangi kesenjangan pelayanan prasarana dan sarana antar tingkat golongan masyarakat.
- c) Meningkatkan peran serta masyarakat dan dunia usaha.
- d) Penyediaan pasarana dan saran perumahan dan permukiman yang serasi dan berkelanjutan.
- e) Pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman secara efektif dan efisien.

Hal mendasar yang memacu timbulnya berbagai tantangan dalam pembangunan perumahan dan permukiman seperti tersebut di atas adalah adanya fenomena pertumbuhan penduduk yang sangat pesat yang disertai laju pertumbuhan ekonomi yang signifikan yang mengakibatkan terus bertambahnya kebutuhan akan perumahan dan permukiman. Meskipun pembangunan perumahan dan permukiman yang layak sudah diarahkan agar terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah, akan tetapi sasaran ini masih belum dapat tercapai secara menyeluruh. Lambannya upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan dan permukiman yang sehat dan layak antara lain disebabkan oleh belum terciptanya iklim yang memadai serta terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan perumahan dan permukiman tersebut.

Proses penyediaan perumahan sebenarnya terdiri dari berbagai kegiatan, yaitu sebagai berikut:

- a) Kegiatan industri yang melibatkan tenaga kerja.
- b) Sumber daya alam.
- c) Berbagai macam usaha industri barang, jasa, dan keterampilan.

Adapun proses pembangunan perumahan dan permukiman biasanya meliputi kegiatan penyediaan prasarana dan sarana yang semuanya merupakan kegiatan besar serta membutuhkan keterpaduan antara pihak yang terkait.²⁷

²⁷ *Ibid*, hlm 23

4) Penanganan Lingkungan Pemukiman Padat dan Kumuh

Stigma negatif terhadap komunitas dan lingkungan permukiman kumuh pada hakekatnya mengingkari kesejarahan kota, sedangkan praktek penggusuran dan pengusiran merupakan praktek pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional, hak tradisional maupun hak asasi manusia yang melekat pada setiap warga dan masyarakatnya. Pada sisi lain, stigmatisasi tersebut sekaligus menunjukkan adanya sindrom inferioritas di kalangan pengelola kebijakan dan pemerintahan, yakni berupa ketidakberdayaan dan rendahnya kapasitas dalam mengelola pembangunan dan penciptaan kesejahteraan rakyat.

Persoalan lebih mendasar dari stigmatisasi komunitas dan kawasan lingkungan permukiman kumuh, adalah bias sektoral pembangunan yang berorientasi pertumbuhan. Rumah hunian dan lingkungan permukiman merupakan bagian eksistensial bagi setiap manusia, sehingga praktek penggusuran dan pengusiran tersebut dapat dikatakan sebagai praktek dehumanisasi pembangunan. Tidak teringkari bahwa kawasan dan lingkungan permukiman kumuh perkotaan berkembang di luar kendali kebijakan dan sistem penataan ruang kawasan perkotaan.

Dalam banyak kasus masyarakat pemukim kawasan ini berhadapan dengan persoalan laten terkait dengan ketidakpastian status hukum penguasaan dan penggunaan lahan, menempati lahan yang dalam perspektif lingkungan dan pengelolaan kawasan tidak direkomendasikan sebagai daerah hunian sampai lahan publik. Tidak ayal jika tanah-tanah in-absensia, bantaran sungai, penyangga jalan kereta api, pemakaman umum dan kawasan sekitar pembuangan akhir sampah perkotaan dikerumuni gubug-gubug, rumah semi permanen dan kemudian juga rumah permanen. Lingkungan permukiman kumuh tersebut miskin fasilitas umum dan dihuni para pekerja kota dalam berbagai sektor dan jenis pekerjaan.

Di kawasan seperti ini kualitas lingkungan dan peri-kehidupan masyarakatnya buruk, sehingga mudah terjangkit berbagai persoalan penyakit endemik serta sarat masalah sosial dan kemiskinan. Konflik-konflik keagrariaan kota berkembang dan secara eksplosif muncul setiap saat. Persoalan yang terus mengendap dan laten menilik pada lemahnya penyelenggaraan hukum, perlindungan hak warga dan ketidakpastian serta inkonsistensi implementasi kebijakan penataan dan pengelolaan ruang kawasan. Komitmen pemerintah terhadap masalah

kemiskinan, jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia serta penanganan masalah permukiman kumuh merupakan usaha pemerintah menjalankan kewajiban konstitusionalnya atas hak-hak asasi warga yang dijamin konstitusi negara. Komitmen demikian memperoleh dorongan penguatan dari komitmen internasional.

Ditengah berbagai kelemahan dan kekurangan dalam sistem penyelenggaraan pengembangan perkotaan dan pelayanan permukiman yang ada dewasa ini, orientasi dan paradigma baru pembangunan kota, khususnya perumahan dan permukiman perkotaan, harus ditempuh. Stigma pengembangan kota sebagai penggusuran kelompok tak berdaya harus dihilangkan, sebaliknya pemberdayaan setiap pihak yang terlibat perlu ditingkatkan. Implementasi dari tekad dan komitmen ini masih membutuhkan penyempurnaan, baik proses maupun model dan polanya.

Penyempurnaan ini nampaknya tidak cukup melalui peningkatan aspek ketrampilan profesional (*professional skills*) semata, akan tetapi juga menghendaki adanya perubahan paradigma. Perubahan ini justru menjadi dasar yang akan menentukan proses, pola dan model dalam sistem pengembangan kota. Perubahan paradigma dimaksud, tidak hanya untuk pengembangan kota tetapi merupakan tuntutan dan bagian integral dari pelaksanaan otonomi daerah; sebagai hak dan kewajiban daerah untuk mengurus dan mengatur daerah otonomi termasuk hal-hal yang menyangkut asas desentralisasi, terkait dengan pembagian dan penyerahan maupun pelimpahan wewenang secara proporsional.

Orientasi dan paradigma baru terkait dengan pijakan sikap, pikiran dan tindakan politik pemerintahan dan pembangunan yang mendudukan rakyat (masyarakat) sebagai subyek dan bagian integral dalam penyelenggaraan negara. Perubahan ini menuntut penyempurnaan pada berbagai aspek, terutama terkait dengan kebijakan, pengelolaan sumber daya aparat serta model, pendekatan dan metode kerja pembangunan dan pelayanan. Dalam pembangunan kota sebagai usaha penataan dan peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh, secara paradigmatis pemerintah dituntut sikap keberpihakannya pada warga dan masyarakat penghuninya.

Operasionalisasi pelayanan permukiman dituntut untuk selaras dengan penataan ruang kawasan perkotaan yang ada, namun aspirasi, inisiatif dan kepentingan warga miskin dan kelompok berpenghasilan rendah merupakan hal yang utama. Hal ini berarti merubah orientasi

dan pandangan yang sebelumnya dominan, bahwa perumahan dan permukiman adalah persoalan individual warga sebagaimana tercermin dari model dan pendekatan pasar dalam pembangunan perumahan.

Seperti pembangunan kawasan bisnis oleh swasta didorong dengan tetap menempatkan dan menguatkan keberadaan masyarakat di sekitarnya sebagai bagian dari keutuhan sistem kota secara sosial, ekonomi, politik dan budaya. Pembebasan lahan jangan sampai dioperasionalkan sebagai praktek jual-beli dan pengusiran, tetapi kerjasama sinergis dalam penataan kawasan dengan masyarakat kota, terutama pemukim kawasan terbangun, sebagai subyek yang tidak boleh dinomorduakan.

Bagaimanapun, pilihan warga untuk bertahan dan menghuni kawasan permukiman padat dan kumuh perkotaan karena aksesibilitasnya yang mudah terhadap ruang kerja dan kehidupan mereka. Tempat-tempat demikian memungkinkan pekerja berpenghasilan terendah dapat hidup dan menjalankan berbagai aktivitas produktif dengan biaya terendah dalam suatu kegiatan ekonomi. Permukiman kumuh dapat memfasilitasi eksistensi dari bentuk keunggulan ekonomi komparatif ; memberi fungsi ekonomi dengan biaya yang kompetitif, baik dalam skala perekonomian tingkat kota, wilayah maupun global ; serta sebagai sumber keunggulan perekonomian kota. Mengelola tempat-tempat ini dengan baik, di bagian wilayah manapun, merupakan kunci untuk menjamin kesuksesan ekonomi dan kestabilan demokrasi.

g. Kondisi dan Problematika Pendidikan Pada Masyarakat Permukiman Padat dan Kumuh

Telah ditetapkan dalam Pasal 31 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Beberapa konsekuensi dapat diambil atas isi pasal dari konstitusi tertinggi di Republik Indonesia tersebut. Pertama adalah bahwa belajar haruslah dilakukan secara terus menerus, seumur hidup, dan berkelanjutan. Kedua, bahwa semua lapisan masyarakat Indonesia harus dapat mengakses segala jenis dan tingkatan pendidikan yang diperlukan dan sesuai untuknya. Ketiga, bahwa pemerintah wajib mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, baik pendidikan sekolah maupun pendidikan luar sekolah, dan dapat memberi keyakinan bahwa setiap individu dari masyarakat Indonesia dapat dan telah mengenyam pendidikan yang layak.

Di lain pihak, kondisi geografis Indonesia yang sulit serta kurangnya dukungan infrastruktur yang memadai, membuat sistem pembagian pengembangan pendidikan untuk daerah menjadi sangat tidak adil. Di daerah yang dapat dicapai dengan komunikasi darat, laut dan udara dengan mudah, bisa membangun sekolah megah dengan fasilitas yang memadai. Namun sebaliknya, sekolah-sekolah yang berada di pelosok di tanah Sulawesi, Maluku, Papua, Kalimantan, Nusa Tenggara, bahkan Jawa dan Bali pun ada yang hanya berdinding jelajah, bambu atau papan, berlantai tanah, beratap bocor bahkan hampir rubuh. Kekurangan tenaga pengajar, buku-buku sumber belajar serta fasilitas meja-kursi belajar justru menjadi masalah tambahan bagi sekolah-sekolah ini.

Secara umum kebijakan di bidang pendidikan ditujukan untuk menghasilkan manusia-manusia yang tidak hanya pandai secara akademis namun juga siap untuk bekerja. Pendidikan lebih ditujukan untuk mencetak manusia dewasa yang mandiri dalam kehidupan bermasyarakat, yang bertanggung jawab dan tahu akan kelebihan serta kekurangan dirinya sehingga menjadi pribadi yang penuh perhatian dan peduli terhadap sesamanya. Untuk mencapai tujuan itu, ada beberapa persoalan yang perlu diperhatikan dalam pembangunan bidang pendidikan, yaitu (1) kualitas pendidikan, dimana di dalamnya termasuk kualitas kurikulum, kualitas guru, dan kualitas manajemen pendidikan, (2) kesetaraan dan aksesibilitas untuk memperoleh pelayanan pendidikan (baik sarana maupun prasarana).

Dari segi kualitas pendidikan, persoalan yang muncul adalah seputar muatan dalam kurikulum yang belum sesuai dengan harapan dari kebutuhan dunia tenaga kerja maupun akademis. Di samping itu, kualitas pendidikan juga menyangkut persoalan seputar kualitas guru yang masih kurang profesional karena minim dengan pengalaman dan komitmen mendidik, serta kualitas manajemen pendidikan secara umum yang masih kurang baik. Sedangkan dari segi kesempatan, kesetaraan dan aksesibilitas, persoalan yang muncul adalah masih rendahnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi semua orang tanpa harus memperhatikan latar belakangnya.

B. Perbandingan Hukum Tentang Pelaksanaan Tata Ruang Di Berbagai Negara

1. Pelaksanaan Tata Ruang Di Belanda

Perencanaan Ruang (*Spatial Planning*) di Belanda dilakukan oleh *National Spatial Planning Agency, The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu or VROM)*. Badan ini membuat perencanaan ruang yang bisa mengakomodir penggunaan ruang dalam jumlah terbatas namun menarik, enak ditinggali dan menciptakan masyarakat yang sejahtera. Untuk menciptakan penataan ruang seperti ini, Badan ini menciptakan kriteria penataan ruang sebagai berikut:

- a. keragaman spasial, dengan perbedaan antara kota dan desa, damai dan tenang
- b. fungsi ekonomi dan spasial: perumahan, pekerjaan dan mobilitas harus terkait satu sama lain
- c. keanekaragaman budaya: ruang untuk berbagai kegiatan budaya dan rekreasi yang berbeda
- d. keadilan sosial: menghilangkan ketimpangan antara kelompok-kelompok sosial atau daerah
- e. keberlanjutan: konservasi atau pemulihan daerah ekologis berharga
- f. aspek daya tarik
- g. aspek dimensi manusia

Dokumen Kebijakan Nasional Tentang Penataan Ruang Kelima. Dokumen ini merupakan dokumen terbaru tentang penataan ruang yang mulai dibuat sejak 2002. Yang menarik dari dokumen ini adalah adanya keterlibatan masyarakat (publik) dalam penyusunan dokumen ini. Strategi Spasial Nasional (*Nota Ruimte*). Strategi Spasial Nasional ini merupakan turunan dari Dokumen Kebijakan Nasional Tentang Penataan Ruang Kelima.

Melalui Strategi Spasial Nasional ini pemerintah ingin menciptakan lebih besar ruang bagi pengembangan serta memberikan tanggungjawab yang lebih besar juga kepada berbagai aktor pembangunan seperti dewan kota, lembaga-lembaga masyarakat serta warga masyarakat itu sendiri. Selain itu, Strategi Spasial Nasional ini juga mengatur tentang ruang untuk alam, ruang untuk air, ruang untuk sungai, landscape nasional, zona hijau, wilayah Randstad, serta koordinasi dengan kebijakan pembangunan lainnya.

Undang–Undang Penataan Ruang (*Wet op de ruimtelijke ordening / Wro*). UU Perencanaan Ruang ini telah dibuat sejak tahun 1965 dan telah beberapa kali mengalami perubahan. Saat ini telah dibuat sebuah Wro baru yang mulai berlaku sejak 1 Juli 2008. Wro ini mengatur tentang landscape Belanda hari ini dan masa yang akan datang. Dalam Wro terbaru memuat perubahan diantaranya bahwa Pemerintah Kota (Municipal authorities) harus membuat rencana zonasi serta harus tersedia dokumen perencanaan dalam format digital bersamaan dengan hardcopy-nya.

Rencana Tata Ruang Wilayah Randstad. Randstad merupakan istilah untuk wilayah perkotaan di Belanda yang terdiri dari 4 kota besar yaitu Amsterdam, Rotterdam, The Hague, dan Utrecht. Rencana Randstad saat ini merupakan Randstad untuk tahun 2040 dengan visi untuk menciptakan wilayah Randstad berkembang menjadi salah satu wilayah yang berkelanjutan dan memiliki daya saing internasional di Eropa. Randstad 2040 mengatur sangat detail perencanaan ruang wilayah randstad mulai dari rencana pembangunan pelabuhan (di Rotterdam dan Amsterdam), menjadikan Den Haag sebagai kota hukum, perdamaian, dan keamanan, sampai pada rencana pembuatan Taman Kota yang atraktif. Selain dokumen perencanaan di atas, masih banyak dokumen perencanaan lainnya yang tingkatannya lebih rendah.

Perencanaan tata ruang di Belanda melibatkan strategi nasional mengenai alokasi sumber daya lahan dan air untuk pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan. Mengkoordinasikan kebijakan dan strategi nasional dalam perencanaan tata ruang termasuk memastikan pelaksanaan peraturan UE dalam undang-undang nasional. Penggunaan lahan utama di Belanda adalah: kegiatan perumahan, industri dan komersial, produksi pertanian, transportasi dan infrastruktur, serta kegiatan yang berkaitan dengan alam dan keanekaragaman hayati. Provinsi dan kotamadya diberi kewenangan lebih besar. Mereka dapat memutuskan lokasi mana yang terbaik untuk taman bisnis baru, misalnya. Dalam mencapai keputusan tersebut, mereka akan memeriksa semua aspek perencanaan tata ruang, termasuk aksesibilitas, kelayakan dan keamanan. ²⁸ (*Spatial planning in the Netherlands involves the national strategy on the allocation of land and water resources for sustainable economic and social development. Coordinating national policy and strategies on spatial planning includes ensuring the implementation of EU regulations in national legislation. The key land uses in the Netherlands are: residential, industrial and commercial activities,*

²⁸<https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning> di Akses Pada Tanggal 27 Juli 2017 Pukul 13. 12 Wita

agricultural production, transport and infrastructure, as well as activities related to nature and biodiversity. Provinces and municipalities are being given greater authority. They can decide on which location is the best for a new business park, for example. In reaching such decisions, they will examine all aspects of spatial planning, including accessibility, liveability and safety.)

Strategi Spasial Nasional berisi pandangan pemerintah mengenai pengembangan spasial Belanda dan tujuan terpenting yang terkait dengan pembangunan tersebut. Sesuai dengan kesepakatan koalisi pemerintah, strategi tersebut merupakan kontribusi perencanaan tata ruang nasional ke dalam ekonomi yang kuat, masyarakat yang aman dan dapat ditinggali dan negara yang menarik. Agenda Pelaksanaan strategi memberikan wawasan tentang investasi spasial dan pelaksanaan kegiatan terpenting sehubungan dengan kebijakan tersebut. Strategi Tata Ruang Nasional menetapkan kebijakan tata ruang nasional sampai tahun 2020; Aspek jangka panjang mencakup periode 2020-2030.²⁹

Belanda daratan kira-kira seukuran Kyushu di Jepang. Sebagian besar negara terdiri dari dataran rendah di sepanjang laut atau tanah reklamasi, dengan seperempat negara di atau di bawah permukaan laut. Kepadatan penduduk 400 / km² lebih tinggi dari Jepang (Jepang: 342 / km² pada tahun 2012). *(The continental Netherlands is roughly the size of Kyushu in Japan. Most of the country consists of either lowlands along the sea or reclaimed land, with one-quarter of the country at or below sea level. The population density 400/km² is higher than that of Japan (Japan: 342/km² in 2012). Wilayah Randstad, sebuah konurbasi yang terdiri dari ibukota Amsterdam, Rotterdam, Den Haag dan Utrecht, mencakup 26% wilayah dan merupakan rumah bagi 46% penduduknya (The Randstad region, a conurbation made up of the capital Amsterdam, Rotterdam, the Hague and Utrecht, covers 26% of the territory and is home to 46% of its population)*

Disebut sebagai negara kesatuan yang terdesentralisasi, provinsi dan kotamadya dasar Belanda memiliki kewajiban untuk melakukan pekerjaan administratif bersama, yang didelegasikan oleh pemerintah nasional, selain melakukan pekerjaan administratif masing-masing sebagai badan otonom. Selanjutnya, kepala provinsi dan kotamadya ditunjuk oleh komando

²⁹*(The National Spatial Strategy contains the government's views on the spatial development of the Netherlands and the most important objectives associated with that development. In accordance with the government's coalition agreement, the strategy represents the contribution of national spatial planning into a strong economy, a safe and liveable society and an attractive country. The Implementation Agenda for the strategy provides insights into the most important spatial investments and implementation activities with respect to the policy. The National Spatial Strategy sets out national spatial policy up until 2020; the long-term aspects cover the period from 2020-2030).*

kerajaan raja. Provinsi-provinsi tersebut memiliki tanggung jawab yang lebih kecil dibandingkan dengan prefektur di Jepang.³⁰

Negara ini terdiri dari 12 provinsi dan 418 kotamadya dasar (per 2010). Sebagai hasil merger, jumlah kotamadya turun dari 431 di tahun 2009.³¹ Di samping struktur ini, beragam jenis organisasi administrasi regional yang terdiri dari beberapa kota telah berkembang (seperti daerah kota), namun pemerintah koalisi yang dibentuk pada bulan Oktober 2010, yang menganjurkan “pemerintah kecil”, telah memberikan kebijakan untuk menghapus daerah kota (belum diimplementasikan). Di samping struktur ini, beragam jenis organisasi administrasi regional yang terdiri dari beberapa kota telah berkembang (seperti daerah kota), namun pemerintah koalisi yang dibentuk pada bulan Oktober 2010, yang menganjurkan “pemerintah kecil”, telah memberikan kebijakan untuk menghapus daerah kota (belum diimplementasikan). (*Alongside this structure, diverse types of regional administrative organizations composed of multiple municipalities have developed (such as city-regions), however the coalition government established in October 2010, advocating “small government”, has given out the policy of abolishing the city-regions (not yet implemented).*)

a. Pemerintah Daerah dan Sistem Tata Ruang (*Local Governments and Spatial Planning System*)

Belanda, yang terdiri dari dataran rendah yang dikelilingi oleh air, secara tradisional menerapkan kebijakan spasial nasional yang komprehensif sebagaimana dicontohkan oleh penciptaan polder setelah banjir tahun 1916 dan rencana delta setelah banjir tahun 1953. Usahnya pada perencanaan tata ruang kembali ke Undang-undang Perumahan (*Woningwet*) tahun 1901. Sementara penekanan pasca-perang adalah rekonstruksi dan penyelesaian kekurangan perumahan, isu utama telah berubah dari waktu ke waktu sejak 1960, ketika pemerintah mulai menerbitkan kebijakan tata ruangnya, dan mulai dari pengembangan pusat pertumbuhan di luar wilayah Metropolitan dan kebijakan perkotaan yang berorientasi pasar.³²

³⁰(*Local Governments, Referred to as a decentralized unitary state, the provinces and basic municipalities of the Netherlands have the obligation to engage in joint administrative work, which is delegated by the national government, in addition to performing their individual administrative work as autonomous bodies. Further, the heads of the provinces and municipalities are appointed by the royal command of the king. The provinces have less responsibility as compared with the prefectures in Japan*)

³¹(*The country is comprised of 12 provinces and 418 basic municipalities (as of 2010). As the result of merger, the number of municipalities decreased from 431 of 2009).*

³²*The Netherlands, comprising low land surrounded by water, has traditionally implemented comprehensive national spatial policies as exemplified by the creation of polders following the flood of 1916 and the delta plan subsequent to the flood of 1953. Its efforts on spatial planning date back to the Housing Act (*Woningwet*) of 1901. While the post-War emphasis was on reconstruction and the resolution of housing shortage, principal issues have been changing from time to time since 1960, when the government began to publish its spatial policy, and range from the development of growth centers outside the Metropolitan area and market-oriented urban policies.*

b. Tindakan Pokok Terkait dengan Kebijakan Tata Ruang

Mengenai kebijakan daerah, disparitas regional di dalam negeri sangat terbatas dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya. Meskipun dukungan secara tradisional diberikan terutama ke daerah-daerah di pinggiran, negara ini memutuskan pada tahun 2006 untuk mengakhiri kebijakan daerah tradisional dan memberi penekanan pada wilayah pendukung yang berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi nasional untuk meningkatkan daya saing dan mempromosikan inovasi.³³

Otoritas Perencanaan Tata Ruang Undang-undang Tata Ruang (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*), yang mengatur perencanaan tata ruang dan perencanaan kota secara terpisah dari perumahan, telah diatur pada tahun 1965. (*Spatial Planning Authorities. The Spatial Planning Act (Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO), which governs spatial planning and urban planning separately from housing, was legislated in 1965*).

Sistem Perencanaan Tata Ruang Tradisional Pemerintah nasional membuat keputusan perencanaan utama, provinsi-provinsi tersebut menyusun rencana regional provinsi yang mencakup wilayah yang luas, pemerintah kota merancang rencana struktural, dan pemerintah tingkat yang lebih rendah harus mematuhi keputusan perencanaan kunci nasional dan rencana regional provinsi. (*Traditional Spatial Planning System. The national government was to make the key planning decisions, the provinces were to devise provincial regional plans covering broad regions, the municipalities were to devise structural plans, and lower level governments were to abide by the national key planning decisions and the provincial regional plans.*)

c. Kotamadya merencanakan rencana zonasi lahan, yang memerlukan persetujuan provinsi. (*The municipalities were to devise land use zoning plans, which required provincial approval*).

Pedoman Nasional (Visi Struktural 2012 tentang Infrastruktur dan Ruang Angkasa) Panduan kebijakan spasial nasional disusun empat kali di masa lalu sejak 1960. (Panduan kebijakan kelima pada tahun 2001 tidak selesai). Pada tahun 2006, "Strategi Tata Ruang Nasional (*Nota Ruimte*) - Menciptakan Ruang untuk Pembangunan" (mencakup periode melalui

³³As regards regional policies, regional disparities within the country have been very limited as compared with other European countries. Although support had traditionally been provided mainly to regions in the periphery, the country decided in 2006 to end traditional regional policies and place emphasis on supporting regions that contribute to national economic development in order to enhance its competitiveness and promote innovation.

2020, tapi termasuk 2020-2030 dalam jangka panjang) dirumuskan. Berbeda dengan pedoman kebijakan tata ruang nasional tradisional, peraturan oleh pemerintah nasional dikurangi dan kebijaksanaan lokal diberi bobot dalam strategi, dan juga isinya beragam, mulai dari pembangunan sosial ekonomi hingga agenda aksi mengenai prioritas investasi nasional. (*National Guidelines (2012 Structural Vision on Infrastructure and Space) National spatial policy guidelines were prepared four times in the past since 1960. (The fifth policy guidelines in 2001 were not finalized.) In 2006, the "National Spatial Strategy (Nota Ruimte)-Creating Space for Development" (covers the period through 2020, but includes 2020-2030 in the long term) was formulated. Unlike the traditional national spatial policy guidelines, regulations by the national government is reduced and local discretion is given weight in the strategy, and also the content is diversified, ranging from socioeconomic development to action agenda regarding national investment priorities.*)

Berkaitan dengan perubahan pemerintahan pada tahun 2010, Visi Struktural Infrastruktur dan Ruang Angkasa (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*) didirikan pada bulan Maret 2012 dan ini menggantikan Strategi Tata Ruang Nasional. SVIR menetapkan sebagai prospek jangka panjang tujuan "Belanda yang kompetitif, mudah dijangkau, dapat dihuni dan aman" yang juga ditunjukkan sebagai subjudulnya, dan ini menyatakan sebagai tujuan jangka menengah menuju 2028; i) meningkatkan daya saing dengan memperkuat struktur ekonomi spasial, ii) meningkatkan dan mengamankan ruang yang mudah diakses dengan prioritas pertama bagi pengguna dan iii) menjamin lingkungan yang lestari dan aman yang menjaga kekayaan dan nilai budaya dan sejarah yang tinggi (lihat gambar di sebelah kanan: Tata Ruang Nasional Struktural).³⁴

d. Amandemen Dasar Undang-Undang Penataan Ruang (*Fundamental Amendment of Spatial Planning Act*)

Maksudnya Mengingat bahwa Undang-Undang Penataan Ruang menjadi rumit karena amandemen yang berulang, sebuah amandemen mendasar yang dimaksudkan untuk mencapai penyederhanaan prosedur pengambilan keputusan dan memastikan keefektifan, antara lain, mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2008. (*Intent Given that the Spatial Planning*

³⁴(*In association with change of government in 2010, Structural Vision on Infrastructure and Space (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)) was established in March 2012 and it became to replace National Spatial Strategy. SVIR sets out as a long-term prospect the goal of "competitive, accessible, habitable and safe Netherlands" which is also shown as its subtitle, and it states as the mid-term objectives toward 2028; i) improve competitiveness by strengthening spatial economic structure, ii) upgrade and secure accessible space with first priority to users and iii) secure sustainable and safe environment which maintains rich nature and high cultural and historical value (see the figure on the right: National Spatial Structure).*)

Act had become complicated due to repeated amendments, a fundamental amendment thereof intended to achieve the simplification of decision-making procedures and ensuring effectiveness, among other things, was put into effect as of July 1, 2008).

Delegasi wewenang kepada pemerintah daerah dan hal-hal lain, yang juga ditetapkan dalam Strategi Spasial Nasional, dipromosikan untuk memperkuat perencanaan oleh pemerintah daerah dan mempercepat proses pengambilan keputusan untuk perencanaan tata ruang. Undang-undang Pembangunan Tanah tentang pembagian biaya pengembangan lahan juga diberlakukan bersamaan dengan Undang-Undang Baru.³⁵

Sistem perencanaan tata ruang Rencana pemerintah daerah, provinsi, dan pemerintah daerah semuanya digantikan oleh visi struktural (*Structuurvisie*). Visi struktural, yang terkait dengan kebijakan strategis, mengemukakan prinsip dasar kebijakan spasial, serta cara pelaksanaan kebijakan. Tidak seperti sebelumnya, visi struktural nasional dan provinsi adalah pedoman internal dan tidak mengikat pemerintah tingkat rendah.³⁶

e. Penggunaan lahan dan zonasi (*Land use and zoning*)

Sementara pemerintah kota selalu merancang rencana zonasi lahan untuk daerah-daerah yang tidak dikembangkan, Undang-undang baru mengharuskan mereka menyusun dan memperbarui rencana zonasi untuk semua wilayah. Undang-undang tersebut mengizinkan pemerintah kota menyusun rencana tanpa persetujuan provinsi, dan memungkinkan provinsi dan pemerintah nasional menyusun rencana adaptasi (*Inpassingsplan*) sehubungan dengan zonasi penggunaan lahan yang mempengaruhi kepentingan masing-masing.³⁷

Undang-undang Tata Ruang diharapkan dapat diintegrasikan dalam sistem Undang-Undang Lingkungan Hidup (*Omgevingswet*) bersama-sama

³⁵*(The delegation of authority to local governments and other matters, which were also set forth in the National Spatial Strategy, were promoted to strengthen planning by basic municipalities and expedite the decision-making procedures for spatial planning. The Land Development Act concerning the sharing of land development costs was also enacted concurrently with the New Act).*

³⁶*(Spatial planning system National, provincial, and basic municipal government plans were all replaced by structural visions (Structuurvisie). Structural visions, which are related to strategic policies, set forth the basic principles of spatial policies, as well as the mode of execution of the policies. Unlike before, the national and provincial structural visions are internal guidelines and are not binding on lower level governments).*

³⁷*(Bestemmingsplan) While the municipalities have always devised the land use zoning plans for non-developed areas, the new Law required that they devise and update zoning plans for all areas. The Law permits the municipalities to devise plans without provincial approval, and enables the provinces and the national government to devise an adaptation plan (Inpassingsplan) with respect to land use zoning that affect their respective interests. (Bestemmingsplan)*

dengan undang-undang dan keputusan lainnya seperti Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan dan rancangan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang menyatukan 26 undang-undang terkait lingkungan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Juni 2014 Tujuan integrasi dianggap sebagai penyederhanaan prosedur untuk mempercepat proses pengambilan keputusan guna memastikan konsistensi dengan rencana tata ruang dan proyek / kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan dan alam dan untuk memungkinkan penerapan undang-undang sesuai dengan situasi saat ini di wilayah ,dan sistem hukum tata ruang akan diubah juga. Undang-undang Lingkungan Hidup dijadwalkan akan diberlakukan pada tahun 2018³⁸

f. Metropolitan Area dan Tata Ruang (*Metropolitan Area and Spatial Planning*)

Rencana dirancang pada berbagai tingkatan sehubungan dengan area yang terkait dengan ibukota. Wilayah Randstad, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, dan Utrecht terdiri dari jaringan metropolitan Randstad. Karena Strategi Spasial Nasional tidak mengacu secara rinci kepada subyek seperti investasi di bidang infrastruktur di wilayah ini, negara tersebut mengumumkan visi struktural mengenai masa depan kawasan ini dengan tujuan untuk tahun 2040 berjudul “Randstad menuju 2040” pada bulan September 2008, yang diberikan pentingnya daerah. (Plans are being devised on multiple levels with respect to areas related to the capital.³⁹

Selanjutnya, Randstad 2040 telah diputuskan untuk diganti oleh *Structural Vision on Infrastructure and Space*. Amsterdam Metropolitan Area Wilayah Metropolitan Amsterdam (juga disebut sebagai North Wing of Randstad), yang terdiri dari ibukota Amsterdam dan Bandara Schiphol, merumuskan “Skenario Pembangunan Metropolitan Amsterdam 2040” di tahun 2007 untuk menangani isu-isu seperti penguatan persaingan internasional di wilayah ini. kekuatan atau perubahan iklim. Skenario, yang didasarkan pada kolaborasi regional informal yang mencakup 36 kotamadya dasar, dua provinsi, dan satu kota, juga merupakan kebijakan

³⁸(*The Spatial Planning Act is expected to be integrated in the system of Environment Act (Omgevingswet) together with other laws and decrees such as Environmental Management Act and the draft Environmental Act which unifies 26 environment-related laws was submitted to House of Representatives in June 2014. The aim of the integration is regarded as the simplification of procedures to speed up decision making process in order to ensure consistency with spatial plans and projects/activities related to environment and nature and to enable application of laws conform with the current situation of the regions, and the legal system of spatial planning is going to be amended as well. Environment Act is scheduled to be enforced in 2018).*

³⁹*Amsterdam, the Hague, Rotterdam, and Utrecht comprise the metropolitan network Randstad. Since the National Spatial Strategy does not refer in detail to subjects such as investment in the infrastructure of this region, the country announced a structural vision on the future of the region with a view to 2040 entitled “Randstad towards 2040” in September 2008, given the importance of the region. Furthermore, Randstad 2040 has been decided to be replaced by Structural Vision on Infrastructure and Space.*

dasar untuk perumusan visi struktural oleh pemerintah kota sesuai dengan undang-undang Tata Ruang yang baru. Ini juga memberikan masukan dalam perumusan Randstad menuju tahun 2040.⁴⁰

Kota Amsterdam Sesuai dengan Undang-Undang Tata Ruang yang Baru, Visi Struktural didirikan pada bulan Februari 2011. Subjudulnya adalah “Ekonomi dan Kesenambungan yang Kuat” dan ditandai, sebagai hasil kolaborasi dengan pemerintah daerah sekitarnya, dengan visinya menjangkau melampaui wilayah kota. (*City of Amsterdam In accordance with the New Spatial Planning Act, Structural Vision was established in February 2011. It's subtitle is “Strong Economy and Sustainability” and it is characterized, as a result of collaboration with the surrounding municipalities, by its vision reaching beyond the city sphere*).⁴¹

Persaingan, pembangunan daerah dan transportasi. Tidak ada otoritas perencanaan tata ruang di tingkat UE untuk mengkoordinasikan dampak dari kebijakan yang berbeda ini. Namun, studi tersebut mengamati bahwa kebijakan UE cenderung memilah-milah antara daerah perkotaan dan pedesaan, mengurangi tumpang tindih kebijakan dan karena itu berpotensi menimbulkan konflik kebijakan. Apalagi, perencanaan tata ruang itu sendiri bisa membantu menyelesaikan konflik yang memang timbul. Oleh karena itu tidak terutama masalah kebijakan Uni Eropa yang terfragmentasi yang menghambat perencanaan Belanda, namun Belanda berencana bertindak sebagai wahana untuk memperbaiki koordinasi.⁴²

Namun, rekonsiliasi tidak selalu tercapai, atau bahkan dicari. Kebijakan UE tertentu relatif kaku, yang membuat sulit kompromi. Sebaliknya, rencana penggunaan lahan adalah *Euro-proofed* (kepatuhan penuh) untuk menghindari tantangan hukum. Sementara pemeriksaan Euro adalah strategi yang aman, bukan satu-satunya, studi tersebut

⁴⁰*Amsterdam Metropolitan Area The Amsterdam Metropolitan Area (also referred to as North Wing of Randstad), comprising the capital Amsterdam and the Schiphol Airport, formulated the “Amsterdam Metropolitan Area Development Scenario 2040” in 2007 in order to address such issues as the strengthening of the area’s international competitive power or the climate change. The Scenario, which is based on an informal regional collaboration encompassing 36 basic municipalities, two provinces, and one city, also serves as the basic policy for the formulation of structural visions by the municipalities pursuant to the new Spatial Planning law. It also provided input in the formulation of Randstad towards 2040*

⁴¹http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita

⁴²*One of the priorities of the Dutch EU presidency is the European Better Regulation Agenda. A particular cause for concern within this agenda is the fragmentation of EU policy. In this context, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency investigated the effects of fragmented EU policies on Dutch spatial planning. The publication ‘The Europeanisation of spatial planning in the Netherlands’ concludes that the national government should retain an active role in spatial planning to ensure policy coordination. By mapping out impacts, the study revealed that virtually the entire Dutch territory is affected by overlapping EU policies, such as on biodiversity, environment,*

mengungkapkan. Selama bertahun-tahun, Pemerintah Belanda telah secara aktif mengelola dampak kebijakan UE mengenai sistem perencanaan. Contoh bagusya adalah pengenalan program instrumen hukum yang menyederhanakan pengambilan keputusan pada proyek individu tanpa mengorbankan kualitas lingkungan. Contoh lain adalah pilihan untuk mengadopsi terminologi dan metodologi Eropa dalam Undang-Undang Lingkungan dan Perencanaan Belanda yang akan datang.

Eropa pada intinya, strategi terakhir ini tidak hanya menunjukkan bagaimana perencanaan Belanda menjadi lebih Eropa pada intinya, namun juga menunjukkan pentingnya tingkat nasional. Pemerintah nasional memainkan peran penting sebagai perantara antara pembuatan kebijakan di tingkat UE dan pelaksanaannya di tingkat regional dan lokal. Selanjutnya, dengan membentuk rezim pelaksanaan melalui transposisi, pemerintah nasional juga bertanggung jawab untuk 'mengelola' dampak kebijakan UE mengenai perencanaan.⁴³

Ringkasan Strategi Kebijakan Nasional untuk Perencanaan Infrastruktur dan Tata Ruang Membuat Belanda kompetitif, mobile, dapat ditinggali dan aman. Inilah yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat, mengambil pendekatan yang kuat yang memungkinkan lingkup variasi regional, menempatkan pengguna lebih dulu, secara jelas mendefinisikan prioritas mengenai investasi dan pengembangan dan infrastruktur antariksa.⁴⁴

Ringkasan Strategi Kebijakan Nasional untuk Perencanaan Infrastruktur dan Tata Ruang. Membuat Belanda kompetitif, mobile, dapat ditinggali dan aman. Inilah yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat, mengambil pendekatan yang kuat yang memungkinkan lingkup variasi regional, menempatkan pengguna lebih dulu, secara jelas mendefinisikan prioritas mengenai investasi dan pengembangan dan infrastruktur antariksa.

g. Perbandingan pelaksanaan Tata Ruang di Belanda dan di Indonesia

Indonesia sepertinya masih harus belajar lebih banyak dari negara kecil seperti Belanda. Tidak perlu memperdebatkan bahwa Belanda merupakan negara maju dan Indonesia masih menjadi negara berkembang. Yang perlu dilihat adalah konsep perencanaan kota di Belanda yang sudah

⁴³<http://www.pbl.nl/en/publications/the-europeanisation-of-spatial-planning-in-the-netherlands> diakses pada tanggal 21 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita

⁴⁴*Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning Making the Netherlands competitive, mobile, liveable and safe. This is what central government wants to achieve, taking a robust approach that allows scope for regional variation, puts users first, clearly defines priorities regarding investment and links spatial developments and infrastructure*

sangat terstruktur dengan cukup rapi mulai dari tingkatan negara sampai kepada zonasi kawasan. Visi pemerintah Belanda untuk membuat rencana kota yang mengakomodir penggunaan ruang dalam jumlah terbatas namun menarik, enak ditinggali dan menciptakan masyarakat yang sejahtera patut diacungi jempol. Belanda pun telah dapat membuat suatu perencanaan yang mengintegrasikan 4 kota besar di negara itu dalam Randstad. Perencanaan Ruang di Belanda juga lebih memperhatikan sisi ekologi wilayah dimana dibuatkannya rencana ruang untuk wilayah sungai, hutan, serta pembangunan taman kota yang atraktif. Dan yang tidak kalah penting adalah masyarakat diikutsertakan dalam setiap penyusunan dokumen perencanaan serta penegakan dokumen perencanaan yang telah disahkan.

Hal-hal seperti itulah yang belum bisa diterapkan di Indonesia. Indonesia memang telah memiliki berbagai macam dokumen perencanaan mulai dari tingkat Nasional (Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, RTRW Nasional), Propinsi (RTRW Propinsi) sampai tingkat Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota) serta beberapa rencana zonasi / rencana detail (Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, RDTR Kab/Kota). Namun sangat disayangkan konsep rencana ruang (rencana spasial) yang dipakai masih berorientasikan pertumbuhan ekonomi bukan pembangunan yang berkelanjutan. Dapat dilihat bahwa masih cukup banyak rencana tata ruang yang lebih mementingkan pembangunan kawasan industri atau kawasan ekonomi dibandingkan membangun taman kota, atau mempreservasi kawasan lindung seperti hutan, sungai dan danau.

Indonesia pun belum dapat menciptakan suatu rencana tata ruang yang dapat menyatukan lintas wilayah (kota dan kabupaten). Ini dapat dilihat dari wilayah metropolitan Jabodetabek. Kita dapat melihat bahwa perencanaan ruang wilayah metropolitan Jabodetabek terkesan tidak terintegrasi antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Ini terlihat ketika musim hujan datang dan musibah banjir terjadi. Saling tuding penyebab banjir antara Jakarta dan Kota Bogor tentang penyebab banjir pun terjadi. Hal ini seharusnya tidak perlu terjadi jika hanya terdapat satu rencana tata ruang untuk wilayah metropolitan Jabodetabek.

Pelibatan peran serta masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang pun masih sangat minim jika tidak ingin dibilang tidak ada. Padahal dalam Undang-Undang Tata Ruang Nomor 26 Tahun 2007 Pasal 65 ayat 1 dan ayat 2 point a telah jelas-jelas disebutkan bahwa peran serta masyarakat dalam penataan ruang dilakukan dengan berpartisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang. Namun kenyataan yang ada saat ini masyarakat sebagai pemilik dan pengguna ruang tidak pernah dilibatkan secara aktif dalam

penyusunan rencana tata ruang. Jangankan dilibatkan, untuk mengetahui rencana tata ruang yang telah dibuat pemerintah pun masyarakat mengalami kesulitan.

2. Pelaksanaan Tata Ruang Di Jepang

Jepang merupakan salah satu negara maju yang teknologinya sudah berkembang dengan sangat besar. Majunya negara tersebut disebabkan salah satunya adanya perencanaan tata ruang yang baik. Perencanaan tata ruang yang baik sangat diperlukan untuk menjamin keseimbangan pembangunan kota dan wilayah. Kota-kota seperti di Jepang memiliki tradisi yang kuat dalam perencanaan tata ruang, dan telah berhasil menjaga struktur ruang kota yang baik. Negara-negara berkembang sudah mulai memahami pentingnya mengarahkan pembangunan kota untuk menghindari terbentuknya struktur ruang kota yang tidak berkelanjutan, namun kapasitas kelembagaan dan penegakan hukum untuk perencanaan tata ruang yang masih lemah.

Sistem yang berkelanjutan, baik dari kriteria ekonomi dan lingkungan, hanya dapat dicapai apabila interaksi antara perencanaan tata ruang, pertumbuhan kota dan pembangunan diperhatikan. Peningkatan kapasitas infrastruktur terutama didalam kota, mengakibatkan meningkatnya permintaan yang pada akhirnya kembali membuat ketidakseimbangan. Tata kota (RTRW) di kota-kota negara jepang begitu sangat baik, tertib, dan rapih, menambah pesona Ibu Kota Negara Jepang. Negara jepang juga melakukan pembagian wilayahnya yang sangat jelas antara pusat perbelanjaan, perumahan, perkantoran, pusat bisnis, pusat pemerintahan.⁴⁵

Kebijakan penataan ruang di Jepang antara lain menggunakan pendekatan pengklasifikasian tata ruang menjadi hanya dua kelompok besar kawasan yaitu kawasan untuk direncanakan masa sekarang dan kawasan yang diperuntukan untuk masa depan. Kebijakan penataan ruang ini dikuti oleh kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang melalui mekanisme perizinan pemanfaatan ruang. Jadi jangan harap pemerintah mengabulkan permohonan izin lokasi atau izin bangunan untuk lokasi yang peruntukannya untuk masa depan. Tata ruang Di Jepang menyiapkan lahan untuk peruntukan generasi yang akan datang.⁴⁶

⁴⁵www.kompasiana.com%2Fjmaluddin_mohammad_%2Fmelihat_-jepang_-dari_dekat_5510a8f0a333110037_ba896b&usq=AOvVaw1sWXrWtAbA248o6YbqnymB diakses pada tanggal 20 Oktober 2017

⁴⁶<http://mediatataruang.com/beberapa-faktor-kebijakan-penataan-ruang-negara-lain/> diakses pada tanggal 20 Oktober 2017

Kota-kota di Jepang memang tidak menganut pola penggunaan lahan secara tegas. Namun justru inilah yang mendorong terciptanya ruang komunitas yang lengkap, hidup dan penuh vitalitas. Sesuai dengan prinsip rizome, kota membentuk komunitas-komunitas yang mampu mencukupi diri sendiri. Konsep fungsi campuran yang dipadu dengan kepadatan tinggi dalam kurun waktu yang panjang juga telah terbukti membuat kota-kota di Jepang mampu bertahan sebagai kota yang aman dan nyaman. Menurut Narumi (1989) dalam analogi alam, kota dengan morfologi kecil dan fungsi beragam diibaratkan sebagai batu koral di laut yang justru lebih mampu bertahan dibandingkan dengan kota tersegregasi yang diibaratkan sebagai makluk dinosaurus yang justru rapuh dan akhirnya punah.⁴⁷

Sekalipun tatanan kota-kota di negara Jepang yang sifatnya kasar mata seperti adanya unit komunitas terkecil (*machi*), master plan yang longgar, pola desa-kota (*senbiki*) dan tatanan ekologi. Tatanan metafisik dapat dijelaskan dengan menggunakan model *rizome* yaitu sistem yang tidak diorganisir dalam organisasi vertikal maupun horisontal, namun menampilkan sebuah bentuk yang cair dan saling terkait. Namun model *rizome* ini dapat diamati dalam pola ruang hunian maupun wujud ruang publik di kawasan urban.⁴⁸

Seiring perkembangan teknologi yang begitu pesat di negara Jepang, konsep yang dihadirkan pada saat ini adalah konsep negara Jepang sebagai kota taman. *Garden City* merupakan salah satu konsep perencanaan kota yang berupaya menjadi solusi bagi permasalahan kota akibat perkembangan industrialisasi dan kapitalisme. Jepang sebagai salah satu negara yang mengimplementasikan konsep tersebut pada awal mula perkembangannya, secara konseptual maupun prinsip-prinsip perencanaan, tentu tidak terlepas dari kondisi sejarah Jepang, baik sejarah umum maupun terkait dengan sejarah perencanaan kotanya.

Dengan dasar pengetahuan mengenai perencanaan kota, konsep *Garden City* sebagai sebuah perencanaan kota baru kemudian dijabarkan ke dalam beberapa prinsip yaitu:

- a. Derajat prinsip yang membentuk kota baru sebagai kota yang mandiri tidak bergantung pada kota utama baik secara fisik (sarana prasarana) maupun sosio-ekonomi yaitu *self containment* (*self contained-self sufficient*);
- b. Perbedaan pola penggunaan lahan;

⁴⁷Evawani Ellisa, *Realitas Dan Tatanan Urban Kota-Kota Di Jepang*, Jurnal Makara, Sosial Humaniora, Vol. 13, No. 2, Desember 2009, hlm. 140

⁴⁸*Ibid*, hlm 141

- c. Tingkat keseimbangan komunitas;
- d. Derajat pengelolaan kota (*self government*);
- e. Ukuran/luasan kota.

Konsep *Garden City* di Jepang dilakukan dengan memperhatikan implikasi keberadaan kota utama sebagai generator pertama tumbuhnya *Garden City*. Yang lebih menonjol dari konsep *Garden City* di awal adalah konsep *den'en* yaitu menumbuhkan *sense* desa dan kegiatan pertanian (*agriculture*) baik dalam konteks lingkup area perdesaan (*rural area*) maupun area perkotaan (*urban area*).

Adanya pendefinisian *Garden City* sebagai kota pertanian telah membuat konsep *Garden City* di Jepang lebih mengarah pada kondisi peralihan kepada kegiatan yang bersifat kedesaan (*ruralization*). Nilai-nilai anti kota tersebut digambarkan pada kondisi keseimbangan kerja penduduk kota *Garden City* nantinya yang bekerja pada sektor industri dan pertanian sekaligus.

Ruralization menjadi konteks yang diusung dalam internalisasi konsep *Garden City* di Jepang karena melihat desa sebagai basis dalam pembentukan peradaban di Jepang. Pertanian tidak lagi sebagai kegiatan ekonomi semata tetapi lebih luas lagi, pertanian telah menjadi tradisi bagi masyarakat Jepang yang terkait dengan keyakinan terhadap bentuk kekuatan spiritual atau *kami*, sebagai bagian dari ritual Shinto. Peradaban Jepang yang dimulai dari komunitas desa tetap bertahan sampai dengan masa Tokugawa. Walaupun telah berkembang kota-kota sebagai pusat pemerintahan *Daimyo* (pemerintahan lokal) tetapi pertanian sebagai bentuk kegiatan perdesaan masih tetap bertahan dan tetap menjadi komoditas penting dalam ekonomi dan pajak negara serta menjadi penopang utama dalam pertahanan kota.

Watanabe dalam Ward menjelaskan bahwa konsep *ruralization* yang terjadi pada *Garden City* di Jepang semakin menguat ketika terjadi bencana gempa bumi di Jepang. Kehancuran kota-kota utama dianggap sebagai sebuah awal bagi pembangunan kota baru yang mengarah pada konsep *den'en*. Konsep yang dianggap para kaum radikal akan dapat menjaga keberlanjutan kegiatan pertanian dan budaya lokal. Hal yang selama ini tidak terjadi pada perkembangan kota-kota utama di Jepang yang lebih mengarah pada materialisme.⁴⁹

Dalam masa perkembangan konsep *Garden City* yang terjadi di Jepang pada saat itu maka terdapat kota yang menjadi bentuk implementasi

⁴⁹Watanabe, Sun-ichi. "The Japanese Garden City", dalam Ward, Stephen V. (1992). *The Garden City: Past, Present, and Future*, UK, Routledge, hlm. 69 Sumber: <http://www.books.google.com> diakses: 10 Oktober 2017, pukul 12.00 Wita

konsep *Garden City* di Jepang. Di antaranya adalah *Den'enchofu* yang berada di luar Kota Tokyo. *Den'enchofu* merupakan implementasi konsep *Garden City* yang dibangun secara bertahap mulai tahun 1918. Kota tersebut telah terbukti sebagai bagian dari bentuk penerapan *Garden City* di Jepang dilihat dari segi latar belakang pembangunan dan konsep yang dibangun.

Adapun langkah pertama dalam pembangunan *Garden City* Jepang ini dimulai dengan pembangunan jaringan rel kereta api yang langsung menghubungkan *Den'enchofu* dengan Kota Tokyo. Bekerjasama dengan Kintaro Yabe sebagai arsitek dalam pembangunan *Den'enchofu* ini, maka terbentuklah desain kota yang masih terpengaruh oleh konsep asli *Garden City* yang memakai pola radial. Pola radial yang terbentuk serta suasana yang diadopsi lebih mengarah pada suasana area suburban di St. Francis Wood di San Fransisco, USA dan pola konsentris yang terdapat di sekitar the Arch of Triumph di Paris, Perancis. Secara arsitektural pun, terdapat beberapa macam bentuk bangunan yang dibangun pada area permukiman *Den'enchofu*. Beberapa konsep bangunan tersebut merupakan campuran antara karakter Jepang dan barat.

Dalam implementasi *Den'enchofu*, konsep '*ruralization*' yang didengungkan sama sekali tidak terlihat. Sebaliknya, yang terjadi adalah pengembangan area yang seluruhnya berkonsep kota. Pola penggunaan lahan yang idealnya mendukung kegiatan perkotaan sekaligus pertanian, tidak terdapat di *Den'enchofu*. Ciri perkotaan atau *urban* lebih terasa walaupun alokasi area preservasi ditunjukkan dengan adanya area-area hijau di sekitar Sungai Tama.

Hal tersebut dapat menggambarkan pengaruh perkembangan area suburban sebagai area permukiman menjadi lebih dominan daripada pembentukan sebuah kota yang terencana dengan baik (*well planned town*). Hal tersebut pula yang kemudian turut mempengaruhi luas pembangunan kota selain dari pengaruh kebijakan pemerintah saat itu yang memang melakukan kontrol ketat terhadap bentuk-bentuk pembangunan. Terutama karena *Den'enchofu* dibangun di atas lahan baru yang sebelum merupakan pertanian yang tidak berkembang⁵⁰. Sehingga perencanaan yang ada haruslah sesuai dengan perencanaan area suburban Tokyo yang telah dimulai pada bulan Januari tahun 1920. Penciptaan kawasan regional yang dinamis merupakan salah satu tujuan dari pembentukan tata ruang yang ada di dalam konsep *Garden City*. Memang konsep tersebut bukan hanya sebuah perencanaan mandiri yang tidak terkait dengan kawasan sekitarnya

⁵⁰Oshima, Ken Tadashi. (1996). "Den'enchofu: Building the *Garden City* in Japan", *The Journal of the Society of Architectural Historians*, Vol. 55, No.2, (Jun., 1996), hlm. 143

sama sekali. Tetapi yang paling penting adalah penciptaan kawasan regional yang harmoni dengan ketercukupan lapangan kerja dan fasilitas pelayanan serta daya dukung wilayah yang baik. Pembelajaran penting ketika berbicara keseluruhan mengenai konsep *Garden City* yang ada di negara Jepang dapat dilihat melalui konteks makro terkait dengan pembentukan wilayah regional dengan keterkaitan spasial maupun fungsional. Pentingnya membangun jaringan transportasi yang sinergis, guna lahan yang kompak, ketersediaan permukiman yang layak, serta keberlanjutan dan kemandirian ekonomi kawasan, menjadi beberapa hal penting yang patut dicatat. mengenai penyediaan jaringan transportasi massal yang terpadu, pengembangan area sub urban sebagai solusi kebutuhan permukiman, dan kebijakan kepemilikan lahan dan properti. Dari perbandingan sistem tata ruang di Belanda dan Jepang sistem tata ruang sudah terintegrasi dan terencana dalam program pembangunan Nasional, bahkan dalam pelaksanaannya sudah berjalan dengan baik.

C. Rekonstruksi Hukum Untuk Mengatasi Permasalahan Permukiman Sehingga Kualitas Hidup Masyarakat Tercapai

Upaya Mengatasi Permukiman Kumuh

Kemiskinan merupakan salah satu penyebab timbulnya pemukiman kumuh di kawasan perkotaan. Pada dasarnya kemiskinan dapat ditanggulangi dengan adanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan, peningkatan lapangan pekerjaan dan pendapatan kelompok miskin serta peningkatan pelayanan dasar bagi kelompok miskin dan pengembangan institusi penanggulangan kemiskinan. Peningkatan pelayanan dasar ini dapat diwujudkan dengan peningkatan air bersih, sanitasi, penyediaan serta usaha perbaikan perumahan dan lingkungan permukiman pada umumnya.

Cara Mengatasi Permukiman Kumuh:

- a. Program Perbaikan Kampung, yang ditujukan untuk memperbaiki kondisi kesehatan lingkungan dan sarana lingkungan yang ada.
- b. Program uji coba peremajaan lingkungan kumuh, yang dilakukan dengan membongkar lingkungan kumuh dan perumahan kumuh yang ada serta menggantinya dengan rumah susun yang memenuhi syarat.
- c. Bentuk-bentuk peremajaan kota di Indonesia:
 - 1) Perbaikan lingkungan permukiman.⁵¹

⁵¹Disini kekuatan pemerintah/*public investment* sangat dominan, atau sebagai faktor tunggal

- 2) Pembangunan rumah susun sebagai pemecahan lingkungan kumuh.
- 3) Peremajaan yang bersifat progresif oleh kekuatan sektor swasta seperti munculnya super blok (merupakan fenomena yang menimbulkan banyak kritik dalam aspek sosial yaitu penggusuran, kurang adanya integrasi jaringan dan aktifitas trafik yang sering menciptakan problem diluar super blok).
- 4) Faktor tunggalnya adalah pihak swasta besar.

Pemerintah juga telah membentuk institusi yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas Pokok dan Fungsi Bappenas diuraikan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 4 dan Nomor 5 Tahun 2002 tentang Organisasi dan tata kerja Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, tugas pokok dan fungsi tersebut tercermin dalam struktur organisasi, proses pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional, serta komposisi sumber daya manusia dan latar belakang pendidikannya. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Bappenas dibantu oleh Sekretariat Utama, Staf Ahli dan Inspektorat Utama, serta 7 deputi yang masing-masing membidangi bidang-bidang tertentu.

Hal yang di usahakan adalah: perkembangan ekonomi makro, pembangunan ekonomi, pembangunan prasarana, pembangunan sumber daya manusia, pembangunan regional dan sumber daya alam, pembangunan hukum, penerangan, politik, hankam dan administrasi negara, kerja sama luar negeri, pembiayaan dalam bidang pembangunan, pusat data dan informasi perencanaan pembangunan, pusat pembinaan pendidikan dan pelatihan perencanaan pembangunan (pusbindiklatren), program pembangunan nasional(propenas), badan koordinasi tata ruang nasional, landasan/acuan/dokumen pembangunan nasional, hubungan eksternal.

Warga kumuh kerap digusur, tanpa adanya solusi bagi mereka selanjutnya. Seharusnya, pemerintah bisa mengakomodasi hal ini dengan melakukan relokasi ke kawasan khusus. Dengan penyediaan lahan khusus tersebut, pemerintah bisa membangun suatu kawasan tempat tinggal terpadu berbentuk vertikal (rumah susun) yang ramah lingkungan untuk disewakan kepada mereka. Namun, pembangunan rusun tersebut juga harus dilengkapi sarana pendukung lainnya, seperti sekolah, tempat ibadah, dan pasar yang bisa diakses hanya dengan berjalan kaki, tanpa harus menggunakan kendaraan.

Bangunan harus berbentuk vertikal (rusun) agar tidak menghabiskan banyak lahan. Sisanya, harus disediakan pula lahan untuk ruang terbuka hijau, sehingga masyarakat tetap menikmati lingkungan yang sehat. Dalam hal ini masyarakat harus turut serta untuk menanam dan memelihara lingkungan hijau tersebut. Pemerintah dapat menerapkan program rekayasa sosial, di mana tidak hanya menyediakan pembangunan secara fisik, tetapi juga penyediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat, sehingga mereka dapat belajar survive. Perlu dukungan penciptaan pekerjaan yang bisa membantu mereka survive, misalnya dengan pemberdayaan lingkungan setempat yang membantu mereka untuk mendapatkan penghasilan, sehingga mereka memiliki uang untuk kebutuhan hidup.

Masyarakat harus ikut dilibatkan dalam mengatasi permukiman kumuh di perkotaan. Karena orang yang tinggal di kawasan kumuhlah yang tahu benar apa yang menjadi masalah, termasuk solusinya. Jika masyarakat dilibatkan, persoalan mengenai permukiman kumuh bisa segera diselesaikan. Melalui kontribusi masukan dari masyarakat maka akan diketahui secara persis instrumen dan kebijakan yang paling tepat dan dibutuhkan dalam mengatasi permukiman kumuh.

Dalam mengatasi permukiman kumuh tetap harus ada intervensi dari negara, terutama untuk menilai program yang disampaikan masyarakat sudah sesuai sasaran atau harus ada perbaikan. Kerja sama Pemerintah dan Swara (KPS) dalam membenahi kawasan kumuh, terutama dalam hal penyediaan infrastruktur pendukung dibutuhkan. Permukiman kumuh tidak dapat diatasi dengan pembangunan fisik semata-mata tetapi yang lebih penting mengubah perilaku dan budaya dari masyarakat di kawasan kumuh. Jadi masyarakat juga harus menjaga lingkungannya agar tetap bersih, rapi, tertutur dan indah. Sehingga akan tercipta lingkungan yang nyaman, tertip, dan asri.

Cara Mengatasi Permukiman Kumuh

- a. Program Perbaikan Kampung, yang ditujukan untuk memperbaiki kondisi kesehatan lingkungan dan sarana lingkungan yang ada.
- b. Program uji coba peremajaan lingkungan kumuh, yang dilakukan dengan membongkar lingkungan kumuh dan perumahan kumuh yang ada serta menggantinya dengan rumah susun yang memenuhi syarat.

Pemerintah selain memberikan rumah susun juga harus memberikan lapangan pekerjaan bagi mereka yang belum punya pekerjaan. Dan

masyarakat harus selalu menjaga lingkungannya agar tetap indah, bersih, dan teratur.

Berdasarkan hasil pembahasan pada bagian sebelumnya, kekumuhan di wilayah perkotaan dapat disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya :

a. Legalitas Lahan

Berada dilokasi tidak legal. Hunian dibangun diatas tanah milik negara atau orang lain dan diatur perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dikarenakan rendahnya kesadaran masyarakat akan legalitas pendirian bangunan

b. Membangun di Kawasan Padat

Kota merupakan magnet tersendiri bagi masyarakatnya sehingga banyak yang membuka usaha di pusat kota dan tinggal di permukiman di sekitar pusat kota. Hal ini menyebabkan pertumbuhan permukiman di kawasan pusat kota. Mereka cenderung menempati lahan dekat pasar kerja (non formal) dimana kepadatannya melebihi 500 orang per Ha. Jumlah rumahnya sangat padat dan ukurannya di bawah standar Ketidakteraturan bangunan tempat tinggal masyarakat menjadi salah satu penyebab proses menuju kekumuhan.

c. Izin

Sebagian kawasan kumuh tidak mmiliki izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Diantaranya pembangunan permukiman di perbukitan karena biasanya kawasan ini memiliki tingkat keterlerangan yang cukup tinggi (diatas 40 %) serta permukiman di kawasan yang bersinggungan langsung dengan air (di tepi sungai, tepi danau, maupun tepi pantai).

d. Menyalahi Undang-Undang Penataan Ruang

Perencanaan tata ruang kota perlu didasarkan pada pemahaman bahwa pengembangan kota harus dilakukan sesuai dengan daya dukung kota tersebut, termasuk daya dukung yang relatif rendah di lingkungan permukiman kumuh. Investasi yang salah terhadap pemanfaatan ruang, akan berdampak merusak lingkungan yang kemudian berpotensi mendorong tumbuh dan berkembangnya permukiman kumuh atau kantong-kantong permukiman kumuh yang baru. Hal ini terjadi karena pemahaman yang kurang terhadap aturan penataan ruang baik masyarakat maupun pengambil kebijakan pembangunan.

e. Prasarana Tidak Memadai

Tidak adanya sarana dan prasarana atau tidak memenuhi syarat

teknis dan kesehatan juga menjadi hal yang sering dijumpai di suatu kawasan kumuh. Hal ini sudah menjadi permasalahan klasik di seluruh permukiman kumuh yaitu masalah minimnya sarana dan prasarana persampahan, air bersih, drainase, MCK, Proteksi kebakaran dan akses yang memadai di kawasan kumuh.

Permasalahan-permasalahan di atas dapat diatasi dengan pengaturan yang tepat dan memadai dari aturan-aturan yang ada, baik peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah. Perundang-undangan dan peraturan daerah ini memerlukan supremasi hukum yang baik agar di lapangan pelaksanaannya sesuai dengan yang termuat di dalam peraturan tersebut.

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial, tidak hanya di pahami bahwa hukum sebagai alat untuk “memaksakan” kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, menurut Moempoeni Martojo bahwa perundang-undangan suatu Negara melukiskan kepada kita tentang adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat pada umumnya.⁵² Hakikat dari pembangunan adalah dengan adanya perubahan, peran hukum dalam mengawal perubahan sangatlah penting. Karena hukum menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Tujuan hukum adalah keadilan, kepastian, kemanfaatan dan ketertiban (teratur). Masyarakat yang tertib merupakan wujud dari masyarakat yang berbudaya. Sehingga perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun.⁵³

Ketentuan yang mengatur tentang Tata Ruang di Indonesia, khususnya yang mengatur mengenai peruntukan lahan dan perijinan selain itu juga mengenai lahan untuk permukiman kumuh masih ada beberapa yang perlu di sempurnakan. Undang-undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dikeluarkan untuk mengatur salah satunya adalah masalah permukiman kumuh, namun itu semua tidak terlepas dari bagaimana kebijakan penataan ruang itu sendiri.

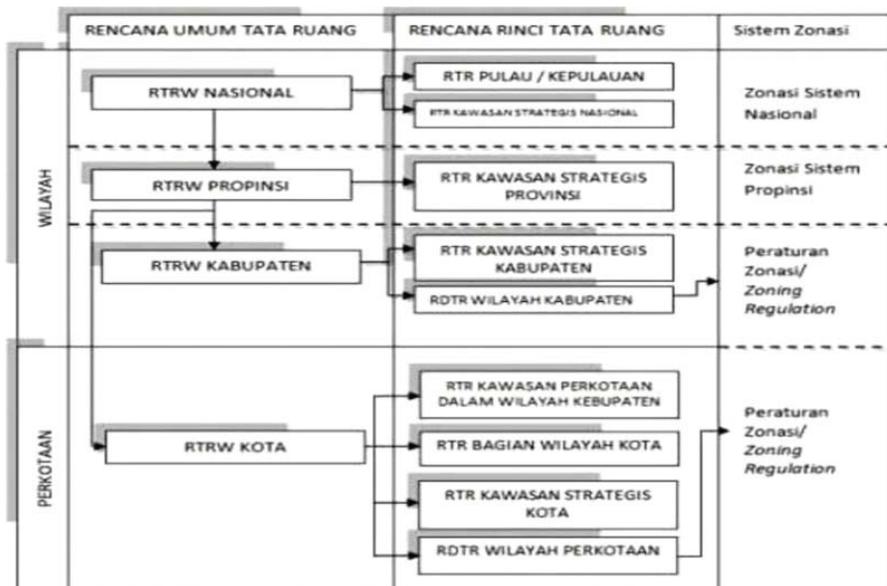
Dalam bagan berikut kita dapat melihat hirarki produk perencanaan Tata Ruang di Indonesia.⁵⁴

⁵²Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981, hlm. 153

⁵³Eman Suparman, Kuliah Umum PDIH Unissula 2 Februari 2015 (pdih.unissula.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=11:penegak-hukum-tak-boleh-kalah-oleh-mafia) di akses tanggal 28 Februari 2017.

⁵⁴[Http://www.radarplanologi.com/2015/11/Hierarki-Produk-pPerencanaan-tata-Ruang-Di-Indonesia](http://www.radarplanologi.com/2015/11/Hierarki-Produk-pPerencanaan-tata-Ruang-Di-Indonesia), Diakses 28 Februari 2017

Produk Rencana Tata Ruang Berdasarkan Undang – Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Gambar 5.1. Produk Rencana Tata Ruang Berdasarkan Undang – Undang No. 26 Tahun 2007



Gambar 5.1. Produk Rencana Tata Ruang Berdasarkan Undang – Undang No. 26 Tahun 2007

Permukiman merupakan kawasan yang didominasi oleh lingkungan yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja yang terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan, sehingga fungsinya dapat berdaya guna dan berhasil guna. Permukiman ini dapat berupa permukiman perkotaan maupun permukiman pedesaan (Kamus Tata Ruang Tahun 1997).

Untuk mengatasi dampak negative terhadap lingkungan dari suatu aktivitas manusia ditawarkan suatu konsep sebagaimana dikemukakan Fenty Puluhuawa perlu untuk melakukan pendekatan *Command and Control* atau melakukan *Pengaturan dan Pengawasan*.⁵⁵ Sesungguhnya perencanaan tata ruang merupakan perencanaan yang mengatur penggunaan kawasan dalam kehidupan manusia di atasnya. Dalam prakteknya di kehidupan masyarakat, pengelolaan ruang tidak bisa dipisahkan dalam dua kategori

⁵⁵Fenty Puluhuawa, *Negative Impact Prevention to the Environment on Illegal Community Mining toward Command and Control Approach* Jurnal Dinamika Hukum, Volume 15, No.3, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto Jawa Tengah. 2015.

besar, dimana pada sebagian besar masyarakat tidak memahami dan tidak dapat memisahkan antara kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Pemerintah selain memberikan rumah susun juga harus memberikan lapangan pekerjaan bagi mereka yang belum punya pekerjaan. Dan masyarakat harus selalu menjaga lingkungannya agar tetap indah, bersih, dan teratur. Selain itu juga pemerintah harusnya berfikir bahwa banyak sekali arsitek di Indonesia yang mungkin sangat bisa membantu permasalahan tersebut. Di samping dari ketiga alasan di atas untuk dilakukan pembaharuan hukum, sebagai bangsa yang tidak dapat lepas dari pergaulan bangsa-bangsa di dunia maka alasan adaptif tidak dapat dikesampingkan artinya upaya pembaharuan di masa-masa yang akan datang harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru khususnya perkembangan Internasional yang sudah disepakati oleh masyarakat beradab. Interaksi dari sistem nilai antar negara mau tidak mau harus diterima dan harus selalu diadaptasikan pada nilai-nilai yang bersumber pada Ideologi Pancasila.

Adapun rekonstruksi hukumnya yang diperlukan untuk lebih dapat meningkatkan tercapainya tujuan daripada penataan ruang khususnya bagi permukiman kumuh. Formulasi aturan ini direkonstruksikan pada aturan penataan ruang dan pada aturan mengenai perumahan dan kawasan permukiman. Penambahan Bab, pasal maupun ayat pada aturan-aturan tersebut sebagai berikut :

Tabel 5.1

Rekonstruksi Hukum Untuk Mengatasi Permasalahan Permukiman Sehingga Kualitas Hidup Masyarakat Tercapai⁵⁶

No	Perihal	Uraian
1	Dasar Rekonstruksi	Berdasarkan wisdom Negara Republik Indonesia berupa Sila ke-2 dan Sila Ke-5 Pancasila dengan Wisdom Lokal serta wisdom Internasional tentang Tata Ruang
2	Paradigma Rekonstruksi	Merekonstruksi tentang hukum Tata Ruang Dalam Hukum Positif Indonesia dengan berbasis Keadilan untuk semua lapisan masyarakat

⁵⁶Tabel 5.1

3	Tujuan Rekonstruksi	Tercapainya tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan dalam pembangunan nasional yang memperhatikan hak-hak semua pihak termasuk masyarakat miskin yang hidup di pemukiman kumuh
4	Nilai (<i>Value</i>) Rekonstruksi	Hal tersebut dilakukan dengan cara memberikan hak yang sama kepada semua lapisan masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan, dan hendaknya pembangunan nasional tidak hanya mengejar target pembangunan tetapi menyampingkan kepentingan masyarakat miskin yang tinggal di pemukiman kumuh, akan tetapi harus memenuhi rasa keadilan.
5	Subjek Rekonstruksi	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah Pusat dan DPRI - Badan Pertahanan Negara - Bapenas - Pemerintah Daerah dan DPRD - Dinas Tata Ruang - Dinas Sosial - Dinas Pekerjaan Umum - Dinas Pertamanan - Pihak swasta (pengembang) - Masyarakat di daerah Kumuh
6	Norma dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Tata Ruang Pasal 25 Sampai Pasal 31 Serta Pasal 32	Pasal-pasal ini hanya membahas mengenai pemanfaatan ruang baik secara vertikal maupun yang di dalam bumi. Tidak diikut sertakan pengelolaan ruang, karena klasifikasi penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya, sementara ada kelompok masyarakat yang sudah mendiami suatu wilayah yang kemudian ditetapkan sebagai kawasan lindung sehingga

		pengaturan terhadap pengelolaan fungsi kawasan lindung dan kawasan budidaya ini perlu agar tidak saling merugikan
7	Norma Dalam Undang-undang No.1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 22 ayat 3	Dalam ayat ini pengaturan luas lantai untuk rumah sederhana adalah 36 (tiga puluh enam) meter persegi. Karena tidak ada larangan untuk membangun lebih kecil

Rekonstruksi Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Tata Ruang Pasal 25 Sampai Pasal 31 Serta Pasal 32⁵⁷

No	Sebelum Rekonstruksi	Setelah di Rekonstruksi
1	Pasal-pasal ini membahas tentang perencanaan tata ruang wilayah kabupaten (Pasal 25 sampai pasal 27) dan perencanaan tata ruang wilayah kota (Pasal 28 samapi pasal 31). Seluruh pasal ini hanya membahas pembangunan kabupaten/kota yaitu penyediaan dan pemanfaatan ruang, alokasi ruang terbuka hijau serta RPJP dan RPJM. Sama sekali tidak membahas tentang dampak pembangunan yaitu kekumuhan serta penanggulangannya.	Penambahan ayat pada Pasal 26 dan Pasal 29 yaitu : a. pengendalian dampak pembangunan di kawasan perkotaan berupa kekumuhan dan tindakan penanganannya. b. Penyediaan lahan untuk relokasi bagi kawasan yang sudah kumuh berat dan tidak dapat direhabilitasi lagi.

⁵⁷Tabel 5.1

2	<p>Pasal 32 : Pasal ini hanya membahas mengenai pemanfaatan ruang baik secara vertikal maupun yang di dalam bumi. Tidak diikuti sertakan pengelolaan ruang, karena klasifikasi penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya, sementara ada kelompok masyarakat yang sudah mendiami suatu wilayah yang kemudian ditetapkan sebagai kawasan lindung sehingga pengaturan terhadap pengelolaan fungsi kawasan lindung dan kawasan budidaya ini perlu agar tidak saling merugikan</p>	<p>Penambahan pasal 32 ayat 7 pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya memperhatikan kearifan lokal masyarakat setempat dengan tetap mengutamakan fungsi kawasan.</p> <p>Penambahan ini dikarenakan hampir di semua daerah di Indonesia memiliki kearifan lokal.</p>
3	<p>Penambahan BAB Tentang Kriteria Penataan Ruang</p>	<p>Penambahan Bab yaitu Bab IV tentang Kriteria Penataan Ruang.</p> <p>Dalam Kriteria penataan ruang ini akan dibagi atau terdiri dari</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Keragaman Spasial : terdapat perbedaan mendasar antara kota dan pedesaan.

		<p>2. Fungsi ekonomi dan spasial: Ada hubungan yang sangat erat dan terkait antara perumahan, pekerjaan dan mobilitas.</p> <p>3. Keanekaragaman budaya: perbedaan antara ruang untuk kegiatan rekreasi dan budaya</p> <p>4. Kesejahteraan dan keadilan sosial : menghilangkan ketimpangan antara kelompok-kelompok sosial dan daerah</p> <p>5. Aspek daya tarik dan keberlanjutan : konservasi atau pemulihan daerah ekologis berharga.</p>
--	--	---

Rekonstruksi Undang-undang No.1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 22 ayat 3⁵⁸

No	Sebelum Rekonstruksi	Setelah di Rekonstruksi
1	<p>Dalam ayat ini pengaturan luas lantai untuk rumah sederhana adalah 36 (tiga puluh enam) meter persegi. Karena tidak ada larangan untuk membangun lebih kecil.</p>	<p>Pasal 22 ayat 3 diadadakan, karena tidak ada larangan untuk membangun lebih kecil, juga daya beli masyarakat untuk perumahan khususnya MBR untuk terpenuhinya kebutuhan akan perumahan yang murah dan sehat.</p>

Rekonstruksi yang ditawarkan di atas, pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar kawasan kumuh dapat ditingkatkan kualitasnya. Terdapat satu hal yang penting yaitu walaupun UU 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan UU No.1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman telah direkonstruksi, penjabaran ke peraturan di bawahnya perlu dilakukan.

Dengan aturan yang lebih jelas dan mengikat, penataan ruang di Indonesia akan dapat tercipta ruang yang menarik, enak ditinggali

⁵⁸Tabel 5.1

dan menciptakan masyarakat yang sejahtera. Untuk memenuhi harapan pemerintah di tahun 2019 Indonesia bebas kumuh, ditawarkan sebuah konsep dalam peningkatan kualitas perumahan dan permukiman kumuh yaitu:

- a. **Rencana** yaitu merencanakan spasial ruang untuk masa depan,
- b. **Atur** yaitu mengatur penataan ruang pada kebutuhan sekarang namun tetap visioner, dan
- c. **Awasi** yaitu tetap melakukan pengawasan terhadap ketentuan dalam penataan ruang oleh sebab pengawasan yang tidak maksimal akan menimbulkan ketidak teraturan dalam penataan ruang dan berpotensi menjadi kumuh.

Agar perumahan dan permukiman kumuh di Indonesia dapat dihilangkan atau minimal dikurangi, konsep ini perlu dipaduselaraskan dengan peraturan-peraturan terkait. Konsep ini masih perlu dikembangkan dan dijabarkan agar lebih terinci dan efektif dalam pengimplementasiannya.

Dalam mengatasi permukiman kumuh tetap harus ada intervensi dari negara, terutama untuk menilai program yang disampaikan masyarakat sudah sesuai sasaran atau harus ada perbaikan. Kerja sama Pemerintah dan Swara (KPS) dalam membenahi kawasan kumuh, terutama dalam hal penyediaan infrastruktur pendukung dibutuhkan. Permukiman kumuh tidak dapat diatasi dengan pembangunan fisik semata-mata tetapi yang lebih penting mengubah prilaku dan budaya dari masyarakat di kawasan kumuh. Jadi masyarakat juga harus menjaga lingkungannya agar tetap bersih, rapi, tertutur dan indah. Sehingga akan tercipta lingkungan yang nyaman, tertib, dan asri.

Mengatasi Permukiman Kumuh Kemiskinan merupakan salah satu penyebab timbulnya pemukiman kumuh di kawasan perkotaan. Pada dasarnya kemiskinan dapat ditanggulangi dengan adanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan, peningkatan lapangan pekerjaan dan pendapatan kelompok miskin serta peningkatan pelayanan dasar bagi kelompok miskin dan pengembangan institusi penanggulangan kemiskinan. Peningkatan pelayanan dasar ini dapat diwujudkan dengan peningkatan air bersih, sanitasi, penyediaan serta usaha perbaikan perumahan dan lingkungan pemukiman pada umumnya. Menurut *Cities Alliance* (lembaga internasional yang menangani hibah, pengetahuan dan advokasi untuk kepentingan peningkatan permukiman kumuh di dunia) dalam Lana Winayanti ada beberapa hal yang dapat dilakukan pemerintah untuk mencegah pertumbuhan permukiman kumuh baru yaitu:⁵⁹

⁵⁹Winayanti, Lana. 2011. Menuju Kota Bebas Kumuh. http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/edisi3e.pdf, diakses pada tanggal 28 Juli 2017.

- a. Kepastian bermukim (*Secure Tenure*). Hak atas tanah adalah hak individu atau kelompok untuk menghuni atau menggunakan sebidang tanah. Hak atas tanah dapat berupa hak milik atau hak sewa. Kejelasan hak atas tanah memberikan keyakinan akan masa depan – rasa aman karena kejelasan hak (sewa ataupun milik) akan meningkatkan kestabilan jangka panjang dan mengakibatkan penghuni berkeinginan berinvestasi untuk peningkatan kualitas rumah dan lingkungan mereka. Perbaikan secara bertahap oleh masyarakat dapat meningkatkan kualitas komunitas. Perlu ada kerangka kerja yang jelas tentang kepastian bermukim. Seringkali masyarakat permukiman kumuh menghadapi berbagai hambatan untuk memiliki atau memperoleh kejelasan hak atas tanah dan hak atas hunian yang layak. Pasar tanah pada umumnya agak disfungsi dan peraturan yang ada menyulitkan pemerintah daerah untuk mencari tanah terjangkau dan berada di lokasi yang strategis bagi penghuni permukiman kumuh yang padat. Pengendalian tanah seringkali terkait dengan kekuatan politik dan korupsi, sehingga menyulitkan memperoleh informasi tentang penguasaan dan kepemilikan tanah, penggunaan dan ketersediaan tanah.
- b. Mendapatkan hak sebagai warga kota. Masyarakat yang tinggal di permukiman kumuh adalah bagian dari penduduk perkotaan, dan seharusnya mempunyai hak yang sama atas kesehatan dan pelayanan dasar kota. Hak ini seringkali dibatasi oleh kemampuan pemerintah dalam mewujudkan pelayanan dasar ini. Proses merealisasi hak penghuni permukiman kumuh tergantung pada kapasitas mereka untuk berinteraksi dengan pemerintah. Salah satu kunci adalah menciptakan ‘ruang’ dimana masyarakat permukiman kumuh dan pemerintah dapat saling berdialog tentang peluang-peluang meningkatkan komunitas permukiman kumuh. Melalui dialog, setiap pihak dapat meletakkan hak dan tanggung jawab, serta merancang program peningkatan permukiman kumuh yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Apabila proses ini tidak dipahami oleh masyarakat dan pemerintah, maka akan sulit program ini berhasil.

Pemerintah juga telah membentuk institusi yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas Pokok dan Fungsi Bappenas diuraikan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 4 dan Nomor 5 Tahun 2002 tentang Organisasi dan tata kerja Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional,

tugas pokok dan fungsi tersebut tercermin dalam struktur organisasi, proses pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional, serta komposisi sumber daya manusia dan latar belakang pendidikannya.⁶⁰

Warga kumuh kerap digusur, tanpa adanya solusi bagi mereka selanjutnya. Seharusnya, pemerintah bisa mengakomodasi hal ini dengan melakukan relokasi ke kawasan khusus.

Dengan penyediaan lahan khusus tersebut, pemerintah bisa membangun suatu kawasan tempat tinggal terpadu berbentuk vertikal (rumah susun) yang ramah lingkungan untuk disewakan kepada mereka. Namun, pembangunan rusun tersebut juga harus dilengkapi sarana pendukung lainnya, seperti sekolah, tempat ibadah, dan pasar yang bisa diakses hanya dengan berjalan kaki, tanpa harus menggunakan kendaraan. Bangunan harus berbentuk vertikal (rusun) agar tidak menghabiskan banyak lahan. Sisanya, harus disediakan pula lahan untuk ruang terbuka hijau, sehingga masyarakat tetap menikmati lingkungan yang sehat.⁶¹

Masyarakat harus ikut dilibatkan dalam mengatasi permukiman kumuh di perkotaan. Karena orang yang tinggal di kawasan kumuhlah yang tahu benar apa yang menjadi masalah, termasuk solusinya. Jika masyarakat dilibatkan, persoalan mengenai permukiman kumuh bisa segera diselesaikan. Melalui kontribusi masukan dari masyarakat maka akan diketahui secara persis instrumen dan kebijakan yang paling tepat dan dibutuhkan dalam mengatasi permukiman kumuh.

Dalam mengatasi permukiman kumuh tetap harus ada intervensi dari negara, terutama untuk menilai program yang disampaikan masyarakat sudah sesuai sasaran atau harus ada perbaikan. Permukiman kumuh tidak dapat diatasi dengan pembangunan fisik semata-mata tetapi yang lebih penting mengubah perilaku dan budaya dari masyarakat di kawasan kumuh.

⁶⁰Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Bappenas dibantu oleh Sekretariat Utama, Staf Ahli dan Inspektorat Utama, serta 7 deputi yang masing-masing membidangi bidang-bidang tertentu. Yang di usahakan adalah: perkembangan ekonomi makro, pembangunan ekonomi, pembangunan prasarana, pembangunan sumber daya manusia, pembangunan regional dan sumber daya alam, pembangunan hukum, penerangan, politik, hankam dan administrasi negara, kerja sama luar negeri, pembiayaan dalam bidang pembangunan, pusat data dan informasi perencanaan pembangunan, pusat pembinaan pendidikan dan pelatihan perencanaan pembangunan (pusbindiklatren), program pembangunan nasional (propenas), badan koordinasi tata ruang nasional, landasan/acuan/dokumen pembangunan nasional, hubungan eksternal.

⁶¹Dalam hal ini masyarakat harus turut serta untuk menanam dan memelihara lingkungan hijau tersebut. Pemerintah dapat menerapkan program rekayasa sosial, di mana tidak hanya menyediakan pembangunan secara fisik, tetapi juga penyediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat, sehingga mereka dapat belajar survive. Perlu dukungan penciptaan pekerjaan yang bisa membantu mereka survive, misalnya dengan pemberdayaan lingkungan setempat yang membantu mereka untuk mendapatkan penghasilan, sehingga mereka memiliki uang untuk kebutuhan hidup.

Jadi masyarakat juga harus menjaga lingkungannya agar tetap bersih, rapi, tertutur dan indah. Sehingga akan tercipta lingkungan yang nyaman, tertip, dan asri.

Tumbuhnya permukiman kumuh adalah akibat dari ledakan penduduk di kota-kota besar, baik karena urbanisasi maupun karena kelahiran yang tidak terkendali. Lebih lanjut, hal ini mengakibatkan ketidakseimbangan antara pertambahan penduduk dengan kemampuan pemerintah untuk menyediakan permukiman-permukiman baru, sehingga para pendatang akan mencari alternatif tinggal di permukiman kumuh untuk mempertahankan kehidupan di kota.

Penyelesaian permasalahan pemukiman kumuh dengan mengandalkan dialog dan melibatkan masyarakat pemukiman kumuh tanpa mengedepankan pengusuran dan tindak-tanduk lain yang bisa mengecewakan masyarakat luas. Hal tersebut akan meningkatkan kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat Indonesia yang dicerminkan dalam tatanan nilai yang dianggap sebagai suatu kebenaran yang dihidupi dan dituangkan dalam bentuk kebiasaan-kebiasaan yang dipertahankan dalam masyarakat itu sendiri. Pada hakekatnya, penyelesaian masalah pemukiman kumuh dengan mengedepankan dan memperhatikan gejala sosial masyarakat, merupakan kehendak masyarakat yang original yang bersumber dari falsafah bangsa Indonesia sebagaimana tersurat dalam sila-sila Pancasila tepatnya dalam sila ke 2 yaitu “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan sila ke 5 yaitu “Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”.⁶²

Dalam penyelesaian masalah pemukiman kumuh semenial mungkin harus dihindarkan terjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat yang tinggal di pemukiman kumuh. Sementara itu, Menurut Soerjono Soekanto,⁶³ bahwa pertentangan (*Conflict*) masyarakat mungkin pula menjadi sebab terjadi perubahan sosial dan kebudayaan. Pertentangan-pertentangan mungkin terjadi antara individu dengan kelompok atau perantara kelompok dengan kelompok. Umumnya masyarakat tradisional di Indonesia bersifat kolektif. Segala kegiatan didasarkan pada kepentingan masyarakat. Kepentingan individu walaupun diakui, tetapi mempunyai fungsi sosial. Tidak jarang timbul pertentangan antara kepentingan individu dengan kepentingan kelompoknya, yang dalam hal-hal tertentu dapat menimbulkan perubahan.⁶³

Peraturan hukum yang dibuat tentang Tata Ruang hendaknya menyerap aspirasi masyarakat agar hukum tersebut cenderung untuk

⁶²Salah satu nilai yang sangat penting yang terkandung dari ke dua sila tersebut di atas adalah budaya cinta damai dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai keadilan.

⁶³Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.280

dipatuhi. Ungkapan dalam bahasa latin, “*Ignoranta legis excusat neminem*” yang artinya “,tiada maaf, bagi mereka yang tidak mengetahui undang-undang”, mungkin artinya dapat diperluas lagi dari undang-undang menjadi hukum.⁶⁴ Adakalanya hukum diartikan sebagai jaringan nilai-nilai, hal mana dikemukakan oleh kalangan yang banyak berkecimpung dalam filsafat hukum. Masalah nilai-nilai dalam hukum, dengan sendirinya mencakup soal kesadaran hukum. Hal ini disebabkan oleh karena kesadaran hukum merupakan suatu penilaian terhadap hukum yang ada serta hukum yang dikehendaki. Di Indonesia, masalah kesadaran hukum mendapatkan tempat yang sangat penting di dalam politik hukum khususnya serta pembangunan pada umumnya.⁶⁵

Salah satu faktor yang menentukan bagi sahnya hukum adalah faham kesadaran yang ada pada diri masyarakat. Pada awalnya kesadaran hukum pada awalnya masalah kesadaran hukum timbul dalam proses penerapan hukum tertulis. Dalam proses tersebut ada ketidak sesuaian antara dasar sahnya hukum dengan kenyataan kenyataan dipatuhinya hukum positif tertulis.⁶⁶

Ide tentang kesadaran warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum tertulis diketemukan dalam ajaran-ajaran tentang *rechtfegfulh* dan *rechtsbeweusstsein* yang intinya adalah, bahwa tak ada hukum yang mengikat masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya.⁶⁷ Sebagaimana definisi hukum dari Lundstedt “*Law is simply the facts of social existence, all else is illusion. Law is essential if society is to endure; its basis is, therefore, the very requirements of ‘sicial welfare*” (hukum sungguh-sungguh berwujud eksistensi dari fakta-fakta sosial, yang secara keseluruhan berbeda dari sekedar ilusi. Hukum adalah esensial jika masyarakatnya bertahan lama, inilah hal yang mendasar dari hukum. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan kesejahteraan masyarakat.⁶⁸

⁶⁴Soerjono Soekanto, *Mustafa Abdullah. Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. CV Rajawali, Jakarta, 1980, hlm.220. Hal ini dapat dimengerti, oleh karena kalangan filsafat hukum terutama mengadakan renungan terhadap nilai-nilai. Merumuskan nilai-nilai serta menyerasikannya. Dengan nilai-nilai tersebut dimaksudkan, sebagai konsepsi abstrak di dalam diri manusia, mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk, *Ibid*, hlm. 207

⁶⁵Soerjono Soekanto, *Mustafa Abdullah, Loc. Cit.* Selanjutnya dalam hlm. 208 dan 215. Sering di asumsikan, bahwa kepatuhan hukum sangat erat hubungannya dengan kesadaran hukum. Kesadaran hukum dianggap sebagai “*independent variable*”, sedangkan taraf kepatuhan atau ketaatan hukum merupakan “*dependent variable*”. Dengan kata lain perkataan, kesadaran hukum menyangkut masalah, apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat

⁶⁶Iman Jauhari. 2015. *Sosiologi Hukum*, Pustaka Bangsa Press, Medan. hlm.159

⁶⁷Soerjono Soekanto, 1982, 145, Dalam buku Iman Jauhari. 2015. *Op.Cit.* hlm. 159

⁶⁸Achmad Ali. *Menguak Tabit Hukum*. PT.Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm. 23

Kesadaran hukum sebagai konsepsi, Banyak pendapat tentang kesadaran hukum yang dapat digunakan untuk mengukur tinggi rendahnya kesadaran hukum warga masyarakat atau mungkin juga ada tidaknya kesadaran hukum tersebut pada bahagian tertentu dari suatu masyarakat.⁶⁹ Menurut Eugen Ehrlich hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, atau dengan apa yang disebut oleh para antropolog sebagai pola-pola kebudayaan (*culture patterns*). Pusat perkembangan dari hukum bukanlah terletak pada badan-badan legislatif, keputusan-keputusan yudikatif atau pun ilmu hukum, akan tetapi justru terletak di dalam masyarakat itu sendiri.⁷⁰

Bila diingat bahwa dalam kenyataan hidup masyarakat tak ada suatu masyarakat pun yang warganya selalu taat dan patuh terhadap hukum (kaidah-kaidah lainnya). Hal ini terutama disebabkan karena setiap manusia mempunyai kebutuhan dan kepentingan masing-masing, dan bila hukum yang berlaku dalam masyarakat tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan serta kepentingan-kepentingannya, maka dia akan mencari jalan keluar serta mencoba untuk menyimpang dari aturan-aturan yang ada. Tidak hanya itu, ada pula kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan dari golongan-golongan dalam masyarakat yang sering berlawanan dengan hukum yang berlaku.⁷¹

Soerjono Soekanto memberikan pengertian Kesadaran Hukum adalah suatu percobaan penerapan metode yuridis empiris untuk mengukur kepatuhan hukum dalam menaati peraturan. Sebenarnya merupakan kesadaran akan nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia, tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada, sebetulnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian terhadap hukum.

⁶⁹Soerjono Soekanto, Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1980, hlm. 208

⁷⁰Eugen Ehrlich. *Fundamental Principle of the Sociology of Law*. Dalam Buku Soerjono Soekanto, 2004, *Opcit*, hlm. 42. Menurut Paul Scholten, kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran akan nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia, tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebetulnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian menurut hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan

⁷¹Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 9. Menurut H. C. Kelmen secara langsung maupun tidak langsung kesadaran hukum berkaitan erat dengan kepatuhan atau ketaatan hukum, yang dikonkritkan dalam sikap tindak atau perikelakuan manusia. Masalah kepatuhan hukum tersebut yang merupakan suatu proses psikologis (yang sifatnya kualitatif) dapat dikembalikan pada tiga proses dasar, yakni *Compliance*, *Identification*, *Internalization*. Sistem nilai dalam kelompok masyarakat itu menjadi budaya hukum dalam menyelesaikan perselisihan atau sengketa di luar pengadilan menurut hukum positif

Sedangkan keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang serta keadilan merupakan perkataan yang diagungkan dan diidamkan oleh setiap orang dimanapun mereka berada. Dari pengertian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa falsafah keadilan yaitu kebijaksanaan yang bersifat adil dan diinginkan oleh masyarakat.

Dalam perkembangannya falsafah keadilan sering dikaitkan dengan salah satu bidang pranata kehidupan yaitu hukum karena keadilan merupakan tujuan yang paling utama dari hukum. Problematik bila hukum ternyata tidak mampu mewujudkan nilai keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Keadilan adalah tolak ukur baik buruknya suatu hukum.

Pemikiran tentang filsafat hukum dewasa ini diperlukan untuk menelusuri seberapa jauh penerapan arti hukum dipraktekkan dalam hidup sehari-hari juga menunjukkan ketidaksesuaian antara teori dan praktek hukum sehingga tidak tercapainya keadilan yang di inginkan. Manusia memanipulasi kenyataan hukum yang baik menjadi tidak bermakna karena ditafsirkan untuk mencapai kepentingan tertentu, hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya kasus hukum yang tidak terselesaikan karena kebenaran hukum dan keadilan dimanipulasi dengan cara yang sistematis sehingga peradilan tidak mampu menemukan keadaan yang sebenarnya.⁷²

Peribahasa latin, berbunyi *fiat justisia et pereat mundus (ruat coelum)* yang artinya hukum yang berkeadilan harus dilaksanakan sekalipun dunia harus kiamat (sekalipun juga langit runtuh karenanya). Pribahasa latin tersebut menyiratkan suatu komitmen yang sangat tinggi untuk mewujudkan keadilan di dalam kehidupan bersama. Kehidupan yang memiliki kehendak kuat untuk menyajikan seperangkat teks keadilan berdasarkan cita-cita hukum suatu bangsa. Lebih dari itu untuk meletakkan fondasi konseptual keadilan selalu dipaksa untuk berdaptasi dengan struktur sosial dan karakteristik problem sosialnya. Untuk alasan inilah, hukum sangat dinamis dalam mewujudkan keadilan sebagai hasil akhir dari nilai yang diperjuangkan.⁷³

⁷²Falsafah keadilan adalah untuk mencari jalan keluar dari belenggu kehidupan secara rasional dengan menggunakan hukum yang berlaku untuk mencapai keadilan dalam hidupnya. Peranan filsafat keadilan tak pernah selesai terkait dengan persoalan hukum yang selalu mencari keadilan, hukum dan keadilan adalah dua hal yang berjalan beriringan dan tidak dapat dipisahkan. Hukum dibuat dan ditetapkan adalah agar orang yang berada di bawah naungan hukum tersebut menikmati dan merasakan keadilan. Akan tetapi kenyataannya hukum dapat atau sering kali bertentangan dengan nilai keadilan. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana kaitan antara keduanya, serta dalam kondisi mana hukum sebagai perangkat paling khas dalam masyarakat untuk menciptakan tata kehidupan masyarakat dan melaksanakan kebijakan dapat dipakai untuk tujuan keadilan sosial.

⁷³Hukum dan keadilan adalah permasalahan lama akan tetapi selalu menarik pertalian antara

Apabila ditinjau dalam konteks yang lebih luas, pemikiran mengenai keadilan itu berkembang dengan pendekatan yang berbeda-beda, karena perbincangan tentang keadilan yang tertuang dalam banyak literatur itu, tidak mungkin tanpa melibatkan tema-tema moral, politik, dan teori hukum yang ada. Oleh sebab itu menjelaskan mengenai keadilan secara tunggal hampir sulit untuk dilakukan.

Namun pada garis besarnya perdebatan mengenai keadilan terbagi atas dua arus pemikiran, yang pertama adalah keadilan metafisik, diungkapkan oleh Plato, kemudian dimensi keadilan rasional yang diwakili oleh Aristoteles. Keadilan yang rasional pada dasarnya mencoba menjawab prihal keadilan dengan cara menjelaskannya secara ilmiah. Sementara keadilan yang metafisik, mempercayai eksistensi keadilan sebagai sebuah kualitas atau suatu fungsi di atas dan di luar makhluk hidup dan oleh sebab itu tidak dapat dipahami menurut kesadaran manusia berakal. Sifat relativitas keadilan yang diungkapkan di atas merupakan ragam dalam pemberian makna secara konseptual terhadap nilai keadilan.⁷⁴

Dalam tulisan ini ditawarkan suatu teori yaitu “ **Teori Hukum Pembangunan Berkeadilan** ” Adalah Suatu konsep pembangunan yang menitik beratkan pada tujuan pembangunan yang memihak kepada kepentingan seluruh masyarakat, Konsep pembangunan ini menitik beratkan

keduanya. Meskipun secara aktual setiap kali kita dihadapkan dengan sikap kritis terhadap hukum dan keadilan, namun tidak dapat disangkal bahwa kehidupan bersama tetap memerlukan hukum dan keadilan itu. Pada dasarnya manusia selalu memerlukan keadilan, kebenaran dan hukum, karena hal itu merupakan nilai dan kebutuhan asasi bagi masyarakat manusia yang beradab. Keadilan adalah milik dan untuk semua orang serta segenap masyarakat dan tidak adanya keadilan akan menimbulkan kehancuran dan kekacauan keberadaan serta eksistensi masyarakat itu sendiri. Bahkan perbedaan sikap dan kebencian terhadap orang lain tidak boleh mengakibatkan sikap yang tidak adil.

⁷⁴Konsep keadilan menurut Rawls, ialah suatu upaya untuk mentesiskan paham liberalisme dan sosialisme. Sehingga secara konseptual Rawls menjelaskan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka hendaki. Namun secara umum, unsur-unsur formal dari keadilan yang dikatakan oleh Rawls pada dasarnya harus memenuhi nilai unsur hak dan unsur manfaat. Dengan nilai keadilan yang demikian, yang dikaitkan dengan unsur hak dan manfaat ditambah bahwa dalam diskursus hukum, perihal realisasi hukum itu berwujud lahiriah, tanpa mempertanyakan terlebih dahulu itikad moralnya. Maka nilai keadilan di sini mempunyai aspek empiris juga, di samping aspek idealnya. Maksudnya adalah diaktualisasikan secara konkret menurut ukuran manfaatnya. Jhon Rawls misalnya, teori keadilan sosial bertujuan memberikan dasar-dasar bagi kerja sama sosial masyarakat bangsa pluralistik modern. Berbeda dari masyarakat tradisional, mereka berpendapat masyarakat modern tak terelakkan menjadi masyarakat pluralistik dengan kepentingan nilai hidup berbeda-beda, bahkan mungkin bertentangan. Bagaimanapun pengaturan masyarakat pluralistik modern itu tidak boleh didasarkan atas suatu nilai hidup tertentu, melainkan haruslah dikendalikan oleh prinsip yang menjamin dan mengekspresikan kepentingan bersama. Prinsip itu adalah keadilan sosial

tujuan pembangunan tidak hanya ingin mencapai target pembangunan tetapi mengabaikan sisi keadilan. Hal ini bisa dicapai apabila dalam konsep pembangunan tata ruang diperhatikan dengan seksama, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serta evaluasi sehingga tujuan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat terpenuhi.



DAFTAR PUSTAKA



Buku-buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabit Hukum*. PT.Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, tahun 2002.
- Agus Romdlon Saputra, *Konsep Keadilan Menurut Islam dan Para Filosof*, Jurnal STAIN Ponorogo, tahun 2012.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (kajian politik dan hukum)*, Gihalia Indonesia, Bogor, tahun 2007.
- Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) termasuk interpretasi undang-undang(Legisprudence)*, Prenamedia Group, Jakarta, tahun 2009.
- Ahmad Kamaruddin. *Dasar-Dasar Manajemen Modal Kerja*. PT.Rineka Cipta, Jakarta, tahun 1997.
- Akib, Muhammad, Charles Jackson dkk. *Hukum Penataan Ruang*. Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, tahun 2013.
- Addinul Yakin, *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan (Teori dan Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan)*, Akademika Presindo, Jakarta, Tahun 1997
- Arimba Heroepoetri, *Tak Ada Tempat Bagi Rakyat (Wewenang Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah)*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, Tahun 2001.
- Al Qur'an Terjemah, Mujammad *Al Malik Fadh Li Tiba'at Al Mush-Haf Asy-Syarif Medinah Munawwarah* ,Jakarta, tahun 1990.

- Ali Yafie, *Merintis Fiqh Lingkungan hidup*, Ufuk Press, Tuban, tahun 2006.
- Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahyangan, Bandung, tahun 1997.
- B.S.Muljana. *Perencanaan Pembangunan Nasional, Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V*. UI-Press. Jakarta, tahun 2001.
- Bapennas, *Pelatihan Substantif Perencanaan Spasial tentang Dasar-dasar Perencanaan Perumahan*, Pusbindiklatren Bapennas, Jakarta, Tahun 2003.
- Ben-Ami Scharfstein, *Of Birds, Beasts, and Other Artists*, University press New York, New York, tahun 1988
- Bryan Lawson, *The Language of Space*, Architectural Press, Oxford, tahun 2001.
- C.S.T. Kansil, *Pancasila dan UUD 1945 Dasar Falsafah Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, tahun 2003.
- Caroline Turner. *Art and Social Change: Contemporary Art in Asia and pacific*, Pandanus Books, Canberra, tahun 2005.
- Chandra, Dr. Budiman, *Pengantar Kesehatan Lingkungan*, Penerbit Buku Kedokteran, Jakarta, tahun 2007.
- D.A Tiasnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf. *Pranata Pembangunan*. Universitas Parahiayang, Bandung, tahun 1997.
- Dadang Rusbiantoro, *Generasi MTV*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2008.
- Daldjoeni, N. *Geografi Kota Dan Desa*. Alumni, Bandung, tahun 1987.
- Darsono Wisadirana, *Sosiologi Pedesaan*, UMM Press, Malang, tahun 2005.
- David Utama, "Ruang Publik dalam Arsitektur" dalam F. Budi Hardiman, *Ruang Publik: Melacak"Partisipasi Demokratis" dari Polis sampai Cyberspace*, Kanisius, Yogyakarta tahun 2010.
- Dirjen Cipta Karya, *Prosedur Operasional Baku (POB) Percepatan Penangan Kumuh kementerian PU Pera*, Jakarta, tahun 2015.
- Eko Prawoto, "Mural Kampung sebagai Upaya Menghidupkan Ruang Kehidupan" Jogja Mural Forum, Yogyakarta, tahun 2008.
- Hamka, *Keadilan Sosial Dalam islam*, Gema Insani, Jakarta, tahun 2015.
- Hans Georg Gadamer, *Kebenaran dan Metode*, terjemahan Ahmad Sahidah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, tahun 2004,.
- Hans Georg Gadamer, *Truth and Method* The Seabury Press, New York, tahun 1975.

- Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, diterjemahkan Nurulita Yusron, Bandung; Nusa Media.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, tahun 2006.
- Herman Hermit. *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang*. Mandar Maju, Bandung, Tahun 2008.
- Herman Hertzberger, *Space and the Architect: Lessons in Architecture*, Publishers, Netherlands, tahun 2000.
- Hermit, Herman, *Pembahasan Undang Undang Penataan Ruang (U.U No.26 Tahun 2007)*, Mandar Maju, Bandung. Tahun 2008.
- Idi Subandy Ibrahim, *Dari Nalar Keterasingan Menuju Nalar Pencerahan: Ruang Publik dan Komunikasi dalam Pandangan Soedjatmoko*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2004.
- Idi Subandy Ibrahim, *Lifestyle Ecstasy: Kebudayaan Pop dalam Masyarakat Komoditas Indonesia*, Jalasutra, Yogyakarta, tahun 2004.
- Iman Jauhari, *Sosiologi Hukum*, Pustaka Bangsa Press, Medan, tahun 2015.
- Indonesia Forest and Media Campalgn (INFORM) Pertemuan Menggagas Fiqih Lingkungan oleh Ulama pesantren „Fiqh Lingkungan, Fiqh al Bi'ah, Conservation International Indonesia, Jakarta, tahun 2006.
- Jalaluddin, *Teologi Pendidikan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 2003.
- Janet Wolff, *Aesthetics And The Sociology Of Art*, George Allen & Unwin, London, tahun 1983.
- Jaques Maquet, dalam Nelson H.H. Graburn, ed, *Ethnic and Tourist Arts: Cultural Expression from the Fourth World*, University of California Press, London, tahun 1976.
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*. Paradigma, Yogyakarta, tahun 1996.
- Kevin Lynch, *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge Massachussettes, tahun 1960.
- Khomarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. Jakarta: Yayasan Real Estate Indonesia, PT. Rakasindo. tahun 1997.
- Kreitler & Ben, *Quality of life in children*, John Wiley n Sons. New York, Tahun 2004.
- Kutbuddin Aibak, *Fiqh Tradisi Menyibak Keragaman dalam Keberagaman*, Teras, Yogyakarta, tahun 2012.
- Kusnadi Hardjasoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Tahun 1995

- , *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press. , Yogyakarta, Tahun 1999
- Lawrence Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal Sistem A Sosial Science Perspective)*, diterjemahkan oleh M.Khozim, Bandung, Nusa Media, 2009.
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 2001.
- M. daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Edisi ke-3, Penerbit Alumni, Bandung, tahun 2001.
- M. Quraish Shihab, *Wawasan Al Quran*, Mizan, Bandung, tahun 2003.
- Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I*, Binacipta, Bandung, Tahun 1985
- Majid Khadduri, *Teologi keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, tahun 1999.
- Malcolm Miles. *Art, Space and The City: Public Art and Urban Futures*. Routledge, London, tahun 1997.
- Milton Karl Munitz. *Space, Time, and Creation: Philosophical Aspects of Scientific Cosmology*, Dover Publications, tahun 1981.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)* Penerbit Alumni, Bandung, tahun 2002.
- , *Perindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1992
- Muhammad Nasirudin Al-Bani, *Silsilah Hadits Shahih dan Sekelumit Kandungan Hukumnya*, terj, M. Qodirun Nur, CV. Pustaka Mantiq, Jakarta, Tahun 1997.
- Ninie Suparmi, *Pelestarian Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1994
- Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Rajawali, Jakarta, tahun 2012.
- Nasution. M.A. *Sosiologi Pendidikan*, Edisi 2, Cetakan, Bumi Aksara, Jakarta, Tahun 1994.
- Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bina Akasara, Jakarta, tahun 1987.
- Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djembatan, Jakarta, Tahun 1997
- P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 1997.

- Philip Kotler, Dkk, *Marketing Places*, A Division of Macmillan, Inc., New York tahun 1993.
- Philip Kotler, Donald H. *Haider and Irving Rein*, A Division of Macmillan, Inc., New York, tahun 1993.
- R.M. Soedarsono. *Metode Penelitian Seni Pertunjukan dan Seni Rupa*, Masyarakat Seni Pertunjukan Indonesia, Bandung, tahun 2001.
- Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata. Ruang*. Yogyakarta: Graha Ilmu, Tahun 2010.
- Rob Krier, *Urban Space* , Academy Editions, London, tahun 1979.
- Roger Trancik, *Finding Lost Space*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, tahun 1986.
- Sajipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu Sosial Bagi pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, tahun 1977.
- Soejono, *Hukum Lingkungan dan Peranannya Dalam Pembangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, Tahun 1996
- Salim HS, etc, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,tahun 2016.
- Samuel Indratma, ”*Kampung sebagai Galeri Hidup*” dalam *Kampung Sebelah Art Project*, Jogja Mural Forum, Yogyakarta, tahun 2008.
- Sarudji, Didik. *Kesehatan Lingkungan*. Media Ilmu, Surabaya, tahun 2006.
- Sastra, S dan Marlina, E. *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*. CV Andi Offset, Yogyakarta, tahun 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, tahun, 2008.
- Soehartono, Irawan, *Metode Penelitian Sosial: suatu teknik penelitian bidang kesejahteraan sosial dan ilmu sosial lainnya*. Anggota Ikapi, Bandung, tahun 1995.
- Soerjono Soekanto, *Mustafa Abdullah. Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. CV Rajawali, Jakarta, tahun 1980.
- Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, tahun 2004.
- . *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, tahun 2010
- Sri Soewasti Susanto, *Sanitasi Lingkungan di Kota-kota Besar*, Prisma 5, LP3ES, Jakarta, tahun 1974.
- Sudarto dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, tahun 2005.

- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, tahun 2005.
- Sugandhy, Aca dan Rustam Hakim, *Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Cet. I, Bumi Aksara, Jakarta, tahun 2007.
- Sumaatmadja, Nursid, *Metodologi Pengajaran Geografi*, Bumi Aksara, Jakarta, tahun 1998.
- Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga, University Press, Surabaya, Tahun 1999
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, Tahun. 2000
- Soemartono, R.M. Gatot P, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1996
- Soejono, *Hukum Lingkungan dan Peranannya Dalam Pembangunan*, Jakarta. Rineka Cipta, Jakarta, Tahun.1996,
- Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, tahun 2015.
- Suyatno, Thomas, dkk, *Kelembagaan Perbankan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 2005.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, cet VIII, Kanisius, Yogyakarta tahun 1995.
- TjukKuswantojo, *Perumahan dan Permukiman Indonesia; Upaya Membuat Perkembangan Kehidupan berkelanjutan*, Bandung, ITB Tahun 2005.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 2011.

Peraturan Peundang-undangan

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Republik Indonesia, *Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, Pustaka Mardika, Yogyakarta, tahun 2015.

Jurnal, Tesis dan Disertasi

- Eman Suparman, Disertasi “*Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengjeta Komersial*” Undip, tahun 2004.

- Evawani Ellisa, *Realitas Dan Tatanan Urban Kota-Kota Di Jepang*, Jurnal Makara, Sosial Humaniora, Vol. 13, No. 2, Desember 2009.
- Fenty Puluhulawa, *Local Value in Management of Fish Resource and Development of Law (Studies of Bajo Tribe in Gorontalo)* HLMREV, Volume 1, issue 3, Makassar, Faculty of Law, Hasanuddin University. Tahun 2015.
- , *Negative Impact Prevention to the Environment on Illegal Community Mining toward Command and Control Approach* Jurnal Dinamika Hukum, Volume 15, No.3, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto Jawa Tengah, Tahun 2015
- Oshima, Ken Tadashi. “*Den’enchofu: Building the Garden City in Japan*”, *The Journal of the Society of Architectural Historians*, Vol. 55, No.2, Tahun 1996.
- Robert B. Seidman & William J. Chambls, *Law, Order, and Power, Printed in United States of America*, Pubhlished Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948.
- Rindarjono, Mohammad Gamal, *Perkembangan Permukiman Kumuh di Kota Semarang Tahun 1980-2006*. Disertasi. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, tahun 2010.
- Sutrisno, *Rekonstruksi Pemberdayaan Tanah Wakaf Yang di Kelola Yayasan Berdasarkan Nilai Keadilan* (Disertasi), Fakultas Hukum Unissula, Semarang, tahun 2016.
- Tommy Firman, *Land Conversion and Urban Development in the Northern Region of West Java*, Indonesia, Jurnal, tahun 1997.
- William J. Chambls, *Law, Order, and Power, Printed in United States of America*, Pubhlished Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948.

Internet

- Herion Oktama, <http://panthom-zone.blogspot.co.id/2011/11/hubungan-kesehatan-dengan-perilaku>, diakses tanggal 16 februari 2017 diakses pada pukul 10.10 Wita
- <http://dpmfhunmer.blogspot.com/2013/01/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman.html>. diakses penulis diakses tanggal 13 februari 2017 pukul 10.30 Wita

<http://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls/> , diakses tanggal 2 Januari 2017 pukul 10.30 Wita

<http://mediatataruang.com/beberapa-faktor-kebijakan-penataan-ruang-negara-lain/> diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita

<http://pou-pout.blogspot.co.id/2010/03/makalah-permukiman-kumuh-dan-upaya.html> akses pada tanggal 21 juni 2017 Pukul 20.14 Wita

<http://trindonesia.blogspot.co.id/2011/08/sejarah-dasar-hukum-tata-ruang-di.html> diakses pada tanggal 2 Oktober 2017

<http://trindonesia.blogspot.co.id/p/konsep-dasar-hukum-tata-ruang.html> diakses pada tanggal 20 oktober 2017 pukul 10.00 Wita

http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita

<http://www.p2kp.org>, UPP3, Pematangan Konsep P2KP diakses tanggal 15 november 2016

<http://www.pbl.nl/en/publications/the-europeanisation-of-spatial-planning-in-the-netherlands> diakses pada tanggal 21 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita

<Http://www.radarplanologi.com/2015/11/Hierarki-Produk-pPerencanaan-tata-Ruang-Di-Indonesia>, Diakses 28 juni 2017, pukul 11.00 Wita.

<https://www.Slideshare.net/FithrohPutri/permasalahan-tata-ruang-dalam-pembangunan-1>, Di Akses Tanggal 23 Juni 2017 Pukul 21.45 Wita.

<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

<https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.10 Wita

<https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning> di Akses Pada Tanggal 27 Juli 2017 Pukul 13. 12 Wita

- [https:// id.scribd.com /doc/300132271 /Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman](https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman) diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.15 Wita
- <https:// id.scribd.com/ doc/3 00132271/ Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> diakses tanggal 21 juni 2017 pukul 09.20 Wita
- <https://id.scribd.com/doc/300132271/Kebijakan-Pemerintah-Tentang-Lingkungan-Pemukiman> Di Akses Tanggal 23 Juli 2017 Pukul 20.07 Wita
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Gorontalo diakses tanggal 23 januari 2017 pukul 21.34.Wita)
- <https://www.slideshare.net/gege52/hukum-tentang-tata-ruang-di-indonesia-nomor-26-2007> tanggal 20 oktober 2017 pukul 10.10 Wita
- <http://atofardians.blogspot.co.id/2015/04/aspek-aspek-kualitas-hidup> diakses tanggal 13 februari 2017 pukul 10.30 Wita
- Konsep Keadilan dalam Islam, library.walisongo.ac.id/digilib/download.php?id=8443 diakses tanggal 13 Juni 2017 pukul 10.30 Wita
- Mohammad Gamal Rindarjono. 2010. Perkembangan Permukiman Kumuh di kota Semarang Tahun 1980-2006. Hlm. 1 http://lib.ugm.ac.id/digitasi/upload/1467_RD1005003.pdf, diakses pada tanggal 25 Juli 2017, pukul 10.00 Wita.
- Eko Sugiarto, *Hubungan Hukum dan Politik*, [isjd.pdii.lipi.go.id/ admin/jurnal/0207231240](http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/0207231240)
- Eman Suparman, Kuliah Umum PDIH Unissula 2 Februari 2015 (pdih.unissula.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=11:penegak-hukum-tak-boleh-kalah-oleh-mafia) di akses tanggal 28 juni 2017, pukul 11.00 Wita.
- Winayanti, Lana. 2011. Menuju Kota Bebas Kumuh. http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/edisi3e.pdf, diakses pada tanggal 28 Juli 2017. pukul 11.00 Wita.
- [www.kompasiana.com/%2 Fjamiluddin mohammad %2 Fmelihat-jejang -dari dekat_5510a8f0a333110037 ba896b&usg=AOvVaw1sWXrWtAbA248o6YbqnymB](http://www.kompasiana.com/%2Fjamiluddin_mohammad_%2Fmelihat-jejang-dari-dekat_5510a8f0a333110037_ba896b&usg=AOvVaw1sWXrWtAbA248o6YbqnymB) diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 10.00 Wita
- Parsudi Suparlan, *Segi Sosial dan Ekonomi Permukiman Kumuh*, Jurnal Informasi Sosial Interaktif. Infosocieta.Com. 2001 diakses pada tanggal 21 september 2017 Pukul 20.00 Wita.

Watanabe, Sun-ichi. "The Japanese Garden City", dalam Ward, Stephen V. (1992). *The Garden City: Past, Present, and Future*, UK, Routledge, hlm. 69 Sumber: <http://www.books.google.com> diakses: 10 Oktober 2017, pukul 12.00 Wita

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia yang seutuhnya serta pembangunan seluruh masyarakat. Pembangunan mengandung makna bahwa pembangunan nasional mengejar keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara lahiriah dan batiniah. Pembangunan nasional harus diselenggarakan merata diseluruh negara, bagi seluruh masyarakat, dan bukan untuk kepentingan suatu golongan atau kelompok. Peningkatan taraf hidup dan kualitas masyarakat yang merupakan hasil dari pembangunan harus dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Pembangunan nasional di Indonesia dilakukan mencakup semua aspek dan bidang kehidupan dan bersifat kompleks. Pada umumnya pembangunan itu dijelaskan dalam program-program. Banyaknya aspek yang terkait tidak memungkinkan pembangunan dilakukan sekaligus. Oleh karena itu, dalam program dan rencana pembangunan ada prioritas dan aspek atau bidang yang akan terlebih dulu dilakukan. Namun pembangunan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang sila ke-5 yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke- 4, yang menyatakan “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah. Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”

UII Press

Jl. Cik DiTiro No. 1 Yogyakarta
Telp. 0274-547865
email : uipress@yahoo.co.id

Hukum

(17+)

ISBN 978-602-6215-52-9



Harga P. Jawa Rp xx.000,-