

# Paduserasi Pembangunan Pemukiman (Perumahan) Pada Zona Kawasan Peruntukan Industri di Kabupaten Lampung Selatan<sup>1</sup>

Oleh

Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum<sup>2</sup>

**Abstrak:** Kajian paduserasi tata ruang daerah dengan tata guna tanah adalah suatu kajian terhadap aturan main dalam pelaksanaan paduserasi rencana tata ruang daerah dengan tata guna tanah, dasar hukum, serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengoptimalkan struktur ruang daerah sesuai dengan rencana pembangunan/pengembangan daerah. Kajian paduserasi tata ruang daerah dengan tata guna tanah berorientasi menemukan keserasian antara kegiatan pembangunan pada kawasan peruntukan industri dengan kegiatan pembangunan perumahan (pemukiman) di Kabupaten Lampung Selatan. Oleh karenanya analisis paduserasi tata ruang daerah dengan tata guna tanah sangat diperlukan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan perumahan (pemukiman) yang letak tanahnya berada di kawasan peruntukan industri **tidak bertentangan/tidak melanggar** Rencana Tata Ruang wilayah yang telah ditetapkan dalam Perda 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan tahun 2011-2031. Mengingat: *pertama*, Rencana Tata Ruang Wilayah bersifat fleksibel (terbuka); *kedua*, berdasarkan ketentuan Pasal 117 ayat (2) huruf a, bahwa kegiatan pembangunan pemukiman (perumahan) adalah diizinkan meski berada pada zonasi kawasan peruntukan industri; *ketiga*, yang dilarang berdasarkan ketentuan Pasal 117 ayat (2) huruf c, adalah kegiatan pembangunan pemukiman (perumahan) yang berbatasan langsung dengan kawasan industri.

Kata kunci: Pemukiman, perumahan, kawasan peruntukan industri, kawasan industri

## A. Latar Belakang dan Masalah

Pembangunan tanpa tersedianya tanah, tidak mungkin terselenggara. Tanah diperlukan sebagai sumber daya sekaligus sebagai tempat menyelenggarakan pembangunan. Sebaliknya tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan, sebab yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia di atasnya melalui pembangunan. Oleh karena itu penataan pertanahan tidak dapat dilepaskan dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dalam konteks pembangunan ini, perencanaan penataan ruang dapat dipandang sebagai salah satu bentuk intervensi atau upaya pemerintah untuk menuju keterpaduan/ keserasian pembangunan melalui kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya ruang. Rencana tata ruang yang disusun tersebut mengandung pengertian perspektif yaitu menuju kepada keadaan ruang dan masa mendatang.

Sebagai suatu produk hukum yang bersifat koordinasi, rencana pemanfaatan ruang yang telah disusun dalam rencana tata ruang hanya dapat diwujudkan melalui

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada FGD dihadapan Pejabat Pemda Kabupaten Lampung Selatan terkait pengajuan izin pembangunan perumahan di kawasan peruntukan Industri, Tanggal 5 Mei 2019.

<sup>2</sup> Staf Pengajar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Lampung

sejumlah kebijaksanaan yang bersifat koordinasi pula, antara lain di bidang pertanahan. Hal ini merupakan suatu keharusan mengingat bahwa sepanjang menyangkut tanah, maka rencana pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah rencana pemanfaatan tanah. Artinya kegiatan penatagunaan tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kegiatan penataan ruang. Dalam konteks ini, maka penatagunaan tanah mempunyai esensi mendasar yakni sebagai subsistem penataan ruang.

Mengingat pada kenyataannya tanah-tanah telah dikuasai oleh masyarakat dengan berbagai bentuk hubungan hukum dan dengan berbagai ragam dan jenis penggunaan serta pemanfaatan tanah, maka dalam perencanaan tata ruang tersebut, kondisi-kondisi pertanahan tersebut merupakan faktor yang perlu diperhatikan. Aspek-aspek pertanahan yang harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan tata ruang antara lain adalah keadaan penggunaan tanah saat sekarang, kondisi fisik kemampuan tanah, potensi tanah serta status penguasaan tanah tersebut.

Untuk mendukung kegiatan tersebut maka ketersediaan data dan informasi pertanahan yang lengkap, terpercaya dan senantiasa dapat diperbaharui serta dapat diakses dengan mudah merupakan suatu keharusan dalam kegiatan perencanaan pembangunan wilayah perkotaan, seperti misalnya perencanaan tata ruang. Oleh karena itu, kiranya pemerintahan daerah sudah seyogyanya dapat dilengkapi dengan data dan informasi pertanahan berserta dengan sarana dan prasana pengelolaannya.

Selanjutnya, sebagai syarat untuk menjamin implementasi rencana tata ruang, maka diperlukan sarana implementasi misalnya melalui mekanisme perijinan dalam penggunaan tanah. Dalam pelaksanaan pemberian ijin hingga penerbitan hak atas tanah harus menghormati hak atas tanah yang sudah dimiliki oleh masyarakat. Dengan demikian, upaya-upaya untuk mewujudkan kondisi ideal dari suatu rencana tata ruang dengan kondisi faktual penggunaan, potensi dan penguasaan tanah yang ada pada saat sekarang akan memerlukan serangkaian tindakan-tindakan yang melibatkan kegiatan-kegiatan pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah. Secara operasional, upaya-upaya pemanfaatan dan pengendalian ruang untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut ditempuh melalui mekanisme pengendalian penggunaan tanah yang antara lain melalui mekanisme perijinan dan mekanisme pemberian hak atas tanah.

Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Sarana perijinan dalam mengendalikan penggunaan ruang atau tanah harus mendapat perhatian khusus, agar perencanaan yang telah tertuang dalam RTRW sungguh dapat diimplementasikan tanpa merugikan pihak manapun.

Seperti telah di singgung di depan bahwa pada kenyataannya tanah-tanah telah dikuasai oleh masyarakat dengan berbagai bentuk hubungan hukum dan dengan berbagai ragam dan jenis penggunaan serta pemanfaatan tanah. Sementara berbagai jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah yang telah ada tersebut, ada yang tidak sesuai dengan RTRW yang ditetapkan. Untuk itu perlu dicarikan jalan keluar. Begitu juga jika masih ada perbedaan penafsiran terkait implementasi RTRW. Oleh karena itu, permasalahan yang akan dibahas adalah apakah kegiatan pembangunan pemukiman (perumahan) tidak dapat dilaksanakan jika lokasi/letak tanahnya berada di kawasan peruntukkan industri?.

Lebih khusus lagi adalah apakah rencana dari PT X yang telah memiliki tanah yang berada pada **kawasan peruntukkan industri** di koridor Jalan Lintas Sumatera (Desa Talang Baru Kecamatan Sidomulyo Kabupaten Lampung Selatan) yang akan dibangun perumahan melanggar RTRW Kabupaten Lampung Selatan? .

## **B. Pembahasan**

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, terlebih dahulu diuraikan beberapa konsep atau pengertian penataan ruang dan prinsip-prinsipnya, tata guna tanah dan model-modelnya, kawasan peruntukkan industri dan kawasan industri serta dasar hukum pengaturan kegiatan pembangunan pemukiman (perumahan).

### **1. Penataan ruang**

Penataan ruang merupakan suatu proses yang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, yang satu sama lainnya merupakan satu kesatuan yang saling terkait. Penataan ruang dalam berbagai tingkat pengaturan itu dituntut untuk memainkan peran yang positif dan efektif dalam mencapai tujuan mewujudkan kualitas hidup yang lebih baik untuk semua manusia Indonesia, sekarang dan di masa datang, dan pada saat yang sama juga mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam menghadapi persaingan yang semakin keras di masa depan. Penataan ruang dapat disederhanakan menjadi aktivitas mengarahkan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat termasuk dunia usaha, bukanlah suatu tujuan, melainkan alat untuk mencapai tujuan.

Pengertian penataan ruang tersebut sejalan dengan pengertian penataan ruang yang tertuang dalam Pasal 1 angka 15 Perda No 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, yaitu: bahwa Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dengan demikian, kegiatan penataan ruang tidak boleh berhenti dengan hanya telah diperdaknya rencana tata ruang kabupaten misalnya. Penataan ruang harus merupakan aktivitas yang terus menerus dilakukan untuk mengantarkan masyarakat suatu wilayah mencapai tujuan-tujuan pokoknya seperti melakukan pekerjaan,

berumah tangga, dan berekreasi, termasuk untuk memenuhi kebutuhan spiritual seperti menikmati keindahan alam dan tempat-tempat bersejarah. Penataan ruang harus mendukung pertumbuhan ekonomi wilayah dengan cara mengarahkan masyarakat untuk memanfaatkan setiap jengkal ruang untuk kegiatan-kegiatan yang produktif.

Penataan ruang yang baik akan memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat secara keseluruhan dan dengan demikian akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di samping terwujudnya lingkungan yang tertib, indah dan berkelanjutan. Ini berarti rencana tata ruang harus menunjukkan mana bagian-bagian kawasan yang tidak boleh dikembangkan untuk keperluan konservasi, kepentingan strategis, dan untuk cadangan masa depan. Selebihnya adalah kawasan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk berbagai keperluannya dengan batasan-batasan yang minimal.

## 2. Prinsip Penataan ruang

Berdasarkan berbagai literatur yang ada, terdapat beberapa prinsip dasar perencanaan tata ruang, yaitu (i) **fleksibilitas**, (ii) partisipatif melalui penguatan masyarakat dan keterlibatan pemangku kepentingan; (iii) *front loading* (konsensus disepakati di awal proses); (iv) efisiensi; (v) keberlanjutan; (vi) visioner; (vii) *broad-ranging* (meliputi beragam hal); (viii) terpadu; (ix) dapat dilaksanakan; (x) inklusif.

## 3. Pengertian Tata Guna Tanah

Pengertian tata guna tanah tidak hanya satu, tetapi lebih dari itu, diantaranya;

- a. Tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara.
- b. Tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional.
- c. Tata guna tanah adalah usaha untuk menata proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar skala prioritas, sehingga di satu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah, sedangkan di pihak lain tetap dihormati peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian tersebut, penatagunaan tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara. Serta mengacu pada tiga pengertian tata guna tanah di atas, dapat dikatakan bahwa **titik berat tata**

**guna tanah yang merupakan subsistem dari tata ruang adalah menata atau menempatkan proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar sekala prioritas.**

Mengingat sifatnya menata dan meletakkan proyek pembangunan berdasarkan skala prioritas, sehingga tata guna tanah yang merupakan bagian dari tata ruang sifatnya fleksibel dan tidak boleh kaku. Sifat fleksibel RTRW ditemukan dalam Pasal 88 Perda 15 tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, yang mengatur ketentuan umum peraturan zonasi. **Peraturan zonasi tersebut masih membuka kemungkinan kegiatan pembangunan jenis lain dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.**

Berdasarkan Pasal 13 PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah ditentukan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung atau kawasan budidaya harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam RTRW. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami. Penggunaan tanah di kawasan budidaya tidak boleh ditelantarkan, harus dipelihara dan dicegah kerusakannya. Pemanfaatan tanah di kawasan budidaya tidak saling bertentangan, tidak saling mengganggu, dan memberikan peningkatan nilai tambah terhadap penggunaan tanahnya. Ketentuan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah ditetapkan melalui pedoman teknis penatagunaan tanah, yang menjadi syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah, pemegang hak atas tanah wajib mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan ini antara lain pedoman teknis penatagunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan dalam analisis mengenai dampak lingkungan, persyaratan usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### **4. Model Perencanaan Penatagunaan Tanah (Model Zoning & Terbuka)<sup>3</sup>**

##### **a. Model Zoning**

###### **1) Pengertian Model Zoning**

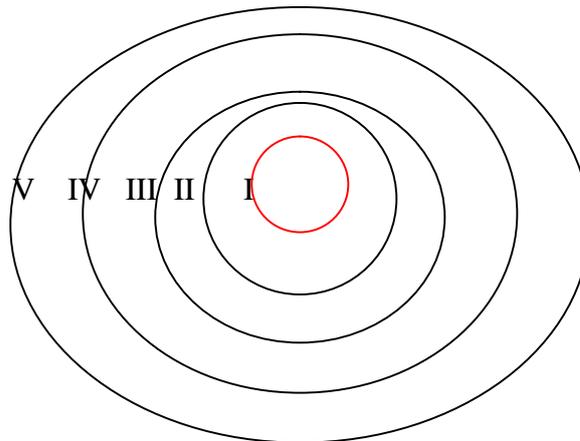
Menurut model zoning, tanah di suatu wilayah/daerah/kota tertentu dibagi dalam beberapa zone penggunaan atas dasar kepentingan atau kegiatan atau usaha yang hendak dilakukan. Antara penggunaan untuk satu kepentingan atau kegiatan dengan lainnya ada garis pemisah yang jelas. Zone atau wilayah permukiman terpisah dari zone perdagangan. Begitu pula zone industri, zone perkantoran, zone pertanian, kehutanan dan kegiatan lainnya akan terpisah satu dengan lainnya. Pembagian tanah ke dalam beberapa wilayah/zone penggunaan tersebut tidak

---

<sup>3</sup> FX. Sumarja, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2008, hlm. 39-50.

didasarkan pada fakta atau data tertentu di lapangan seperti data kemampuan tanah, keadaan sosial ekonomi penduduk.

Gambar berikut ini merupakan contoh model zoning yang dikembangkan oleh Ernest W. Burgess untuk kota Chicago, yang disitir oleh Sudikno (1988). Pemberian contoh ini semata-mata didasarkan pertimbangan historis bahwa asal mula model zoning adalah Amerika Serikat, khususnya dalam kaitannya dengan pembentukan kota-kota. Di samping itu pemberian contoh ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran betapa mutlakny pemisahan antara zone penggunaan tanah yang satu dengan lainnya dalam model zoning.



Keterangan:

- I. Wilayah *the loop* merupakan wilayah perdagangan yang sering disebut *downtown*.
- II. Wilayah *the zone in transition* merupakan suatu wilayah yang disiapkan bagi perkembangan industri dan perdagangan.
- III. Wilayah *the zone of working men's homes*, merupakan wilayah permukiman bagi pekerja kelas bawah.
- IV. Wilayah *the residential zone*, merupakan wilayah permukiman bagi orang-orang kaya yang terdiri dari bangunan bertingkat.
- V. Wilayah *the commuters zone*, merupakan wilayah di luar batas kota

Model zoning yang dikembangkan oleh Burgess ini belum menggambarkan semua kegiatan yang seharusnya ada dalam suatu wilayah. Di dalam model tersebut hanya memasukkan zone perdagangan, industri dan permukiman. Adanya dua zone permukiman yaitu III dan IV lebih banyak didasarkan perbedaan status sosial dan ekonomi dan orang-orang yang ada dalam masing-masing zone permukiman tersebut. Namun yang penting untuk diperhatikan bahwa dari gambar tersebut di atas tampak pemisahan antara zone penggunaan satu dengan zone penggunaan lainnya secara mutlak.

## 2) Prinsip Model Zoning

Adanya pemisahan secara mutlak pada model zoning disebabkan adanya prinsip-prinsip tertentu yaitu:

- a) bahwa perencanaan tata guna tanah merupakan kegiatan yang berdiri sendiri. Konsekuensinya para perencana tata guna tanah mendikte kegiatan di bidang lainnya, misalnya kegiatan di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi dapat dilaksanakan apabila rencana tata guna tanah/penggunaan tanah yang dimuat dalam suatu peta penggunaan tanah sudah dibuat. Peta penggunaan tanah berisi pembagian suatu wilayah ke dalam beberapa wilayah/zone penggunaan. Dengan berpedoman pada peta penggunaan tanah tersebut, kegiatan di bidang ekonomi dapat dilaksanakan di dalam masing- masing zone atau wilayah yang sudah ditetapkan. Sektor industri dilaksanakan di zone industri dan demikian seterusnya;
- b) Bahwa terciptanya peta penggunaan tanah merupakan tujuan dan perencanaan penggunaan tanah. Apabila peta penggunaan tanah sudah dibuat, maka proses dan perencanaan tata guna tanah sudah berakhir. Kegiatan selanjutnya untuk mengisi zone-zone tersebut bukan tanggungjawab para perencana tata guna tanah. Pengisian zone-zone tersebut merupakan tugas dari perencana di bidang ekonomi.

### **3) Kelebihan dan Kelemahan Model Zoning**

Sebagaimana teori pada umumnya, disamping mengandung kelemahan juga kebaikan-kebaikan tertentu. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, model zoning ini mempunyai kebaikan dan kelemahan.

Kebaikan atau kelebihan model zoning adalah:

- a) Tugas perencana penggunaan tanah cukup sederhana. Dengan berbekal data luas wilayah para perencana sudah dapat membuat peta penggunaan tanah. Hal ini berarti mengurangi beban tanah, dana, tenaga dan waktu. Karena tanpa penelitian wilayah secara mendalam, para perencana penggunaan tanah sering mendapat sebutan perencana wilayah “speedol”;
- b) Adanya jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah warga masyarakat. Apabila seseorang mempunyai hak atas tanah di dalam suatu zone tertentu dan sudah sesuai dengan zone penggunaannya, maka pemilik mendapat perlindungan hukum yang kuat.

Kelemahan model zoning adalah:

- a) Tidak adanya ruang atas tanah yang dapat menampung kegiatan-kegiatan yang dipandang merugikan atau mengganggu apabila diletakkan pada suatu zone-zone tertentu. Atau apabila suatu zone sudah penuh maka sulit untuk mencari wilayah penampungan;
- b) Akan terjadi perkembangan wilayah yang tidak merata, ini sebagai konsekuensi dari pemisahan antara kegiatan yang satu dengan lainnya;

- c) Pada suatu saat, suatu zone akan mengalami tingkat kepadatan yang tinggi. Ini berarti kegiatan yang hendak dilaksanakan sudah tidak seimbang lagi dengan luas tanah yang tersedia dalam zone tersebut. Dalam keadaan yang demikian hukum penawaran dan permintaan akan berlaku yaitu jumlah/luas tanah yang terbatas dan permintaan yang terus meningkat, akan mengakibatkan harga tanah naik terus.

## **b. Model Terbuka**

### **1) Pengertian Model Terbuka**

Istilah terbuka mempunyai arti bahwa satu ruang atas tanah dalam satu wilayah tertentu tidak dibagi dalam zone-zone penggunaan tanah sebagaimana dalam model zoning. Model terbuka menitikberatkan pada usaha-usaha untuk mencari lokasi yang sesuai bagi suatu kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta. Untuk memperoleh lokasi yang sesuai, faktor-faktor tertentu harus diperhatikan antara lain: data kemampuan fisik tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat dan keadaan lingkungan hidup. Penamaan model terbuka diberikan oleh Ir. Horasman Sitanggang (Kompas 12 Januari 1982), sedangkan ide model terbuka banyak dikemukakan oleh pejabat-pejabat dari Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri.

### **2) Prinsip Model Terbuka**

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam model terbuka perencanaan penggunaan tanah adalah:

- a) Rencana penggunaan tanah tidak menggariskan kegiatan yang harus diletakkan, tetapi meletakkan kegiatan yang telah digariskan. Maksudnya bahwa kegiatan merencanakan penggunaan tanah bukan kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan kegiatan lanjutan dari kegiatan di bidang lain, terutama bidang ekonomi. Jadi rencana penggunaan tanah baru ada apabila rencana pembangunan, khususnya pembangunan bidang ekonomi sudah ditetapkan. Lebih lanjut para perencana pembangunan (ekonomi) dapat disebut sebagai pencipta kegiatan dan para perencana penggunaan tanah dapat disebut sebagai peletak kegiatan. Peletak kegiatan harus meletakkan setiap kegiatan pembangunan di lokasi tanah yang sesuai dengan jenis kegiatannya. Kesesuaian tersebut akan menciptakan penggunaan tanah yang memenuhi asas optimal lestari.
- b) Tersedianya peta penggunaan tanah bukan merupakan suatu tujuan. Peta penggunaan tanah berfungsi sebagai alat atau sarana untuk mencapai tujuan pembangunan secara keseluruhan yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- c) Tanah itu sendiri tidak dapat memberikan suatu manfaat bagi manusia. Justru kegiatan yang ada di atas tanah yaitu pembangunan yang memberikan manfaat dan kemakmuran. Oleh karenanya kegiatan merencanakan penggunaan tanah tidak bisa lepas dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas tampak jelas bahwa kegiatan perencanaan penggunaan tanah mempunyai kaitan yang erat dengan proses pembangunan. Bahkan dapat dikatakan bahwa rencana penggunaan tanah merupakan salah satu bagian dari rencana pembangunan nasional. Namun demikian rencana penggunaan tanah mempunyai kedudukan yang cukup penting karena tanpa adanya rencana penggunaan tanah, maka peletakan kegiatan pembangunan akan tidak teratur (*'semrawut'*). Pada akhirnya perkembangan pembangunan itu sendiri akan terganggu.

Rencana 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.

### **3) Kelebihan dan Kelemahan model terbuka**

Sebagaimana teori pada umumnya, teori model terbuka mengandung kelebihan dan kekurangan. Kelebihan model terbuka:

- a) **semua kegiatan pembangunan baik pemerintah maupun swasta dapat dilaksanakan dan tertampung, tanpa ada kekhawatiran akan terjadi konflik dalam penggunaan tanah;**
- b) tanah dapat digunakan sesuai dengan asas-asas penggunaan tanah.

Kelemahannya, karena tanah di Indonesia sudah dikuasai dengan suatu hak-hak tertentu, maka setiap kegiatan pembangunan akan melibatkan hak atas tanah warga masyarakat. Dengan demikian hak atas tanah warga masyarakat kurang mendapat jaminan hukum. Untuk mengatasi kelemahan ini, hendaknya proses perolehan tanahnya dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku, terutama mengenai besarnya ganti rugi harus benar-benar layak, sehingga masyarakat tidak dirugikan.

## **5. Pengertian Kawasan Peruntukan Industri dan Kawasan Industri**

Pasal 1 angka 72 dan 73 Perda No 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-203, mengatur bahwa Kawasan Peruntukan Industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang

yang dikembangkan dan dikelola oleh Perusahaan Kawasan Industri yang telah memiliki izin Usaha Kawasan Industri.

Bedasarkan ketentuan tersebut, Kawasan Peruntukan Industri dan Kawasan Industri merupakan dua hal yang berbeda. Di dalam Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan, yang dimaksud dengan kawasan industri adalah yang tertuang pada Pasal 37 ayat (2), bahwa **Kawasan Industri Lampung (KAIL)** Tanjung Bintang dengan luas tersebar kurang lebih 350 (tiga ratus lima puluh) hektar terletak di Desa Kertasari, Sukanegara, Sindang Sari, Lematang, Sidodadi, Purwodadi Kecamatan Tanjung Bintang. Hal itupun belum pasti bisa dikatakan KAIL adalah kawasan industri, karena belum tentu telah memenuhi persyaratan, yaitu dikembangkan dan dikelola oleh suatu Perusahaan Kawasan Industri yang telah memiliki izin Usaha Kawasan Industri.

## **6. Dasar Hukum Kegiatan Pembangunan Pemukiman Di Lampung Selatan**

Sebagai landasan hukum pembangunan pemukiman di Kabupaten Lampung Selatan, khususnya terkait dengan perizinan (izin lokasi) berdasarkan Perda No 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 15, 72, dan 73; Pasal 37; 39; 66, 73, 79, 81, 87, 88, 107, dan Pasal 117.

### **a. Pengertian**

#### **Pasal 1**

Angka 15. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Angka 72. Kawasan Peruntukan Industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Angka 73. Kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh Perusahaan Kawasan Industri yang telah memiliki izin Usaha Kawasan Industri.

### **b. Kawasan Peruntukan Industri**

#### **Pasal 37**

(1) Kawasan peruntukan industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 huruf f dengan luas kurang lebih 16.592 (enam belas ribu lima ratus sembilan puluh dua) hektar meliputi:

a. kawasan peruntukan industri besar;

- b. kawasan peruntukan industri menengah; dan
  - c. kawasan peruntukan industri kecil.
- (2) Kawasan peruntukan industri besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
- a. **Kawasan Industri Lampung (KAIL)** Tanjung Bintang dengan luas tersebar kurang lebih 350 (tiga ratus lima puluh) hektar terletak di Desa Kertasari, Sukanegara, Sindang Sari, Lematang, Sidodadi, Purwodadi Kecamatan Tanjung Bintang; dan
  - b. **Kawasan peruntukan industri** dengan luas kurang lebih 15.000 (lima belas ribu) hektar terdapat di Desa Sumur, Desa Ruguk, Desa Tri Dharma Yoga, Desa Legundi, Desa Ketapang, Desa Bangun Rego, dan Desa Bakauheni, serta disepanjang koridor Lintas Pantai Timur di Kecamatan Ketapang dan Kecamatan Bakauheni, dan sepanjang koridor Jalan Lintas Sumatera dari Kota Dalam Kecamatan Sidomulyo hingga perbatasan Kabupaten Lampung Selatan dengan Kota Bandar Lampung.
- (3) Kawasan peruntukan industri menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. industri non polutan dengan luas kurang lebih 620 (enam ratus dua puluh) hektar terdapat Kecamatan Natar;
  - b. industri pengolahan hasil pertanian dengan luas kurang lebih 370 (tiga ratus tujuh puluh) hektar terdapat di Kecamatan Sidomulyo; dan
  - c. industri pengolahan hasil perikanan dengan luas kurang lebih 252 (dua ratus lima puluh dua) hektar terdapat di Kecamatan Ketapang.

#### **c. Kawasan Peruntukan Pemukiman**

##### **Pasal 39**

- (1) Kawasan peruntukan pemukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 huruf h dengan luas kurang lebih 23.773 (dua puluh tiga ribu tujuh ratus tujuh puluh tujuh tiga) hektar meliputi:
- a. kawasan peruntukan pemukiman perkotaan; dan
  - b. kawasan peruntukan pemukiman perdesaan.
- (2) Kawasan peruntukan pemukiman perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi Kecamatan Bakauheni, Kalianda, Sidomulyo, Jati Agung, Tanjung Bintang, dan Natar.
- (3) Kawasan peruntukan pemukiman perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b akan dikembangkan menyebar di seluruh wilayah Kabupaten.

#### **d. Perwujudan Rencana Pola Ruang**

##### **Pasal 66**

Perwujudan rencana pola ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) huruf b meliputi:

- a. perwujudan kawasan lindung; dan
- b. perwujudan kawasan budidaya.

##### **Pasal 73**

Perwujudan kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 huruf b meliputi:

- a. perwujudan kawasan peruntukan hutan produksi;
- b. perwujudan kawasan peruntukan hutan rakyat;
- c. perwujudan kawasan peruntukan pertanian;
- d. perwujudan kawasan peruntukan perikanan;
- e. perwujudan kawasan peruntukan pertambangan dan panas bumi;
- f. perwujudan kawasan peruntukan industri;**
- g. perwujudan kawasan peruntukan pariwisata;
- h. perwujudan kawasan peruntukan pemukiman; dan**
- i. perwujudan kawasan peruntukan peruntukan lainnya.

### **Pasal 79**

Perwujudan kawasan peruntukan industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 huruf f meliputi:

- (1) pengembangan Kawasan Industri Lampung (KAIL);
- (2) pengembangan kawasan industri manufaktur;
- (3) penyusunan *Masterplan* Industri Kawasan Sumur – Ruguk; dan
- (4) pembangunan Infrastruktur pendukung Industri dan pergudangan.

### **Pasal 81**

(1) Perwujudan kawasan pemukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 huruf h meliputi:

- a. perwujudan permukiman perkotaan; dan
  - b. perwujudan permukiman perdesaan.
- (2) Perwujudan kawasan pemukiman perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
- a. pemetaan zona permukiman eksisting dan kawasan siap bangun
  - b. identifikasi kelengkapan dan cakupan layanan fasilitas dan utilitas utama pada masing-masing blok dan perkiraan kebutuhan untuk tahun 2031
  - c. pencegahan banjir melalui pengelolaan daerah tangkapan air berupa biophori maupun danau buatan di kawasan permukiman.
  - d. identifikasi lokasi kelompok permukiman yang berada pada kawasan rawan bencana alam dan merekomendasikan mitigasinya/relokasi;
  - e. revitalisasi kawasan tradisional/etnis/ bersejarah yaitu kawasan yang mempunyai bangunan bersejarah yang bernilai atau bermakna penting;
  - f. peningkatan penyehatan lingkungan permukiman;
  - g. identifikasi seluruh bangunan yang berada pada kawasan aman bencana alam, namun tidak memenuhi syarat teknis tahan gempa dan merekomendasikan solusi teknisnya;
  - h. penyusunan rencana teknis tata ruang kota dengan pendekatan mitigasi bencana dan pencadangan kawasan permukiman baru (kasiba dan lisiba) dengan rencana pembangunan prasarana permukiman yang lebih terarah, efektif, efisien, produktif, aman dan berkelanjutan;
  - i. pengadaan perumahan melalui subsidi Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Rumah Sangat Sederhana; dan**
  - j. penataan, perbaikan dan peningkatan kualitas lingkungan permukiman.

- (3) perwujudan pengembangan permukiman perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
- a. identifikasi kebutuhan perumahan dan penyediaan perumahan perdesaan melalui bantuan pemerintah dan pembangunan perumahan swadaya;
  - b. relokasi kelompok permukiman perdesaan dalam kawasan lindung;
  - c. klasifikasi kelompok permukiman yang berada pada kawasan budidaya yang mempunyai akses tinggi, sedang dan rendah;
  - d. identifikasi kelengkapan prasarana dan sarana permukiman pada masing-masing kelompok permukiman dan merekomendasikan rencana pembangunannya; dan
  - e. penyediaan prasarana dan sarana permukiman skala perdesaan dengan memperhatikan prinsip pemerataan, pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas hidup, efisiensi dan efektivitas.

#### **e. Ketentuan Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

##### **Pasal 87**

- (1) Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten menjadi acuan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
- (2) Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. ketentuan umum peraturan zonasi;
  - b. ketentuan perizinan;
  - c. ketentuan intensif dan disinsentif; dan
  - d. arahan sanksi.

#### **f. Ketentuan Umum Peraturan Zonasi**

##### **Pasal 88**

- (1) Ketentuan umum peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat huruf a, menjadi pedoman bagi penyusunan peraturan zonasi oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Ketentuan umum peraturan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan lindung;
  - b. ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan budidaya; dan
  - c. ketentuan umum peraturan zonasi untuk sistem jaringan prasarana.
- (3) Ketentuan umum peraturan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat:
  - a. kegiatan yang diizinkan;
  - b. kegiatan yang diizinkan bersyarat;
  - c. kegiatan yang dilarang;
  - d. ketentuan intensitas pemanfaatan ruang;
  - e. prasarana dan sarana minimum; dan
  - f. ketentuan lain-lain.

#### **g. Ketentuan Umum Peraturan Zonasi Kawasan Budidaya**

##### **Pasal 107**

Ketentuan umum peraturan zonasi kawasan budidaya sebagaimana dalam Pasal 88 ayat (2) huruf b meliputi:

- a. kawasan hutan produksi;
- b. kawasan hutan rakyat;
- c. kawasan pertanian;
- d. kawasan perikanan;
- e. kawasan pertambangan;
- f. kawasan peruntukan industri;**
- g. kawasan pariwisata;
- h. kawasan permukiman; dan**
- i. kawasan peruntukan lainnya.

### **Pasal 117**

- (1) Ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 huruf f memiliki karakter upaya mempertahankan keberlanjutan industri sebagai penggerak perekonomian masyarakat serta keberlanjutan kelestarian lingkungan di sekitar kawasan industri.
- (2) Ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan industri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. **kegiatan yang diizinkan meliputi:**
    1. **permukiman**, fasilitas umum penunjang industri; dan
    2. prasarana penunjang industri; dan
    3. RTH dengan kerapatan tinggi, bertajuk lebar, berdaun lebat di sekeliling kawasan peruntukan industri.
  - b. kegiatan yang diizinkan bersyarat meliputi:
    1. fasilitas umum dan ekonomi penunjang permukiman pada kawasan peruntukan industri;
    2. penyediaan ruang khusus pada sekitar kawasan industri terkait dengan permukiman dan fasilitas umum yang ada; dan
    3. prasarana penghubung antar wilayah yang tidak berkaitan dengan kawasan peruntukan industri.
  - c. **kegiatan yang dilarang meliputi:**
    1. untuk kegiatan atau bangunan baru yang tidak serasi dengan kegiatan industri;
    2. **kegiatan permukiman yang berbatasan langsung dengan kawasan industri;** dan
    3. pemanfaatan lahan untuk fungsi-fungsi yang berdampak negati terhadap perkembangan industri.

Berdasarkan uraian di atas serta dasar hukum kegiatan pembangunan permukiman di Lampung Selatan tersebut dapat diketahui:

- 1) bahwa meskipun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan menggunakan istilah zonasi, namun sebenarnya bukanlah yang dimaksud dalam teori model zoning penatagunaan tanah menurut Burgess yang bersifat pemisahan mutlak. Artinya dalam suatu zone tertentu tidak diperkenankan untuk menempatkan suatu kegiatan pembangunan yang bukan peruntukannya. Tetapi RTRW Kabupaten Lampung Selatan masih

menggunakan teori penatagunaan tanah **model terbuka** seperti yang dikemukakan oleh Horasman Sitanggang (Kompas 12 Januari 1982), termasuk pejabat-pejabat dari Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri. Berarti RTRW Kabupaten Lampung Selatan juga telah memenuhi prinsip penyusunan tata ruang, yaitu **fleksibilitas**.

- 2) Bahwa rencana pembangunan perumahan (pemukiman) yang akan dilaksanakan oleh PT X yang lokasi tanahnya berada di Desa Talang Baru Kecamatan Sidomulyo Kabupaten Lampung Selatan (dalam hal ini masuk dalam kawasan peruntukan industri) **tidak melanggar dan tidak bertentangan** dengan RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031. Apalagi PT tersebut juga berencana menyediakan perumahan bersubsidi. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 72 dan 73 jo. Pasal 81 ayat (2) huruf i dan Pasal 117 ayat (2) huruf a, Perda No 15 Tahun 2012.
- 3) Bahwa rencana pembangunan perumahan (pemukiman) yang akan dilaksanakan oleh PT Sidomulyo Propertindo Nusantara **sejalan** dengan ketentuan Pasal 1 angka 72 dan 73 jo. Pasal 117 ayat (2) huruf c, yaitu kegiatan pembangunan pemukiman (perumahan) yang dilarang adalah yang berbatasan langsung dengan kawasan industri. Sementara lokasi yang dimohon tidak demikian. Demikian juga jika menengok kegiatan pembangunan pusat perbelanjaan dan perumahan yang berada di wilayah Gedungmeneng Bandar Lampung, dimana wilayah Gedung Meneng menurut RTRW Kota Bandar Lampung adalah untuk kawasan peruntukan pendidikan. Bukan berarti kegiatan pembangunan selain pendidikan tidak boleh dilaksnakan di wilayah Gedungmeneng.

### C. Simpulan

Berdasarkan uraian dan paparan di atas maka rencana pembangunan perumahan (pemukiman) yang akan dilaksanakan oleh PT X yang lokasi tanahnya berada di Desa Talang Baru Kecamatan Sidomulyo Kabupaten Lampung Selatan tidak melanggar dan tidak bertentangan dengan RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031.

### D. Referensi

- FX. Sumarja, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2008.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunia Universitas Terbuka, 1988
- PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Perda No 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031