

## PENGATURAN HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN TATA RUANG DI INDONESIA

### *LEGAL REGULATION OF SPATIAL PLANNING POLICY IN INDONESIA*

Rosita Pebwiranda<sup>1</sup>, Nurhikmah<sup>2</sup>, Hilyatun Nida Fitriah<sup>3</sup>, Cindy Natasya<sup>4</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Balikpapan

Jalan Pupuk Raya, Gunung Bahagia, Balikpapan Selatan,

Kota Balikpapan, Kalimantan Timur, 76114

E-mail: pebwirandarosita@gmail.com, nurhikmahbppn123@gmail.com,

hilyatun.fitriah@gmail.com, cindy.natasya@uniba-bpn.ac.id

#### ABSTRAK

Pertumbuhan penduduk yang semakin hari semakin banyak berbanding terbalik dengan ketersediaan lahan yang ada mengakibatkan pemerintah harus membuka lahan baru yaitu dengan mengalihfungsikan hutan untuk membangun pemukiman. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menjadi motivasi pemerintah dalam membangun suatu pemukiman dan bagaimana pengaturan pengalihan fungsi hutan yang sesuai dengan *Sustainable Development Goals (SDG'S)*: Kota dan Pemukiman yang berkelanjutan berdasarkan Undang-undang Tata Ruang. Metode penelitian yang dipakai yaitu jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan Perundang-undangan (*Statute-Approach*). Sumber data dalam penelitian adalah data sekunder dengan pengumpulan melalui studi pustaka atau *library research*. Faktor pengalihan hutan menjadi suatu pemukiman yaitu ada faktor eksternal dan faktor internal. Selain itu juga terdapat faktor lain seperti, faktor aksesibilitas, pelayanan umum, karakteristik lahan, peraturan mengenai tata guna lahan dan prakarsa pengembangan. Pengalihan fungsi hutan menjadi kota dan pemukiman berkelanjutan diatur dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Tata Ruang, artinya Pengaturan Tata Ruang itu merupakan suatu upaya pembentukan landasan hukum bagi masyarakat dalam tata ruang. Tujuannya yaitu untuk meningkatkan suatu kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan memanfaatkan ruang untuk mewujudkan suatu struktur ruang dan pola-pola yang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan serta penetapan tata ruang.

**Kata Kunci:** Pengalihan Fungsi Hutan dan Lahan; Kota dan Pemukiman Berkelanjutan; Undang-undang Tata Ruang

#### ABSTRACT

*The increasing population growth is inversely proportional to the availability of existing land, resulting in the government having to open new land, namely by converting forests to build settlements. The purpose of this study is to find out what factors motivate the government in building a settlement and how to regulate the transfer of forest functions in accordance with the Sustainable Development Goals (SDG'S): Sustainable Cities and Settlements based on the Spatial Planning Law. The research method used is a type of normative legal research with a Statute-Approach approach. The source of data in the study is secondary data with collection through library research. The factor of diverting forests into a settlement is that there are external factors and internal factors. In addition, there are also other factors such as accessibility factors, public services, land characteristics, regulations regarding land use and development initiatives. The transfer of forest functions into cities and sustainable settlements is regulated in Article 1 paragraph 2 of the Spatial*

---

*Artikel*

---

*Planning Law, meaning that the Spatial Planning Regulation is an effort to establish a legal basis for the community in spatial planning. The goal is to improve the performance of spatial planning organized by the government by utilizing space to realize a spatial structure and patterns in accordance with the spatial plan through the preparation and determination of spatial planning.*

*Keywords: Forest and Land Functional Transfer; Sustainable Cities and Settlements; Spatial Planning Law*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Ruang dan tata ruang dalam ranah hukum diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Regulasi ini menegaskan berbagai aspek yang berkaitan dengan kebijakan lingkungan hidup. Beberapa pasal yang memiliki relevansi antara lain Pasal 1 mengenai definisi, Pasal 2 dan Pasal 3 terkait asas dan tujuan penataan ruang, Pasal 7, 11, 14, dan 16 yang mengatur perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian ruang, serta Pasal 20 yang memuat ketentuan mengenai rencana tata ruang. Berdasarkan ketentuan tersebut, ruang dipahami sebagai wadah yang mencakup satu kesatuan wilayah, menjadi tempat manusia maupun makhluk hidup lain menjalankan aktivitas serta mempertahankan kelangsungan hidupnya (Pasal 1 ayat 1). Dalam penjelasannya, ruang tidak hanya dimaknai sebagai habitat, tetapi juga memiliki dimensi politik, karena menjadi wilayah di mana Negara Republik Indonesia memegang hak yurisdiksi. Sementara itu, wilayah diartikan sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis dengan seluruh unsur maupun fungsi yang terdapat di dalamnya (Pasal 1 ayat 5)<sup>1</sup>. Dalam penjelasannya, wilayah yang dilihat dari aspek administratif disebut sebagai wilayah pemerintahan, sedangkan yang ditinjau dari aspek fungsional disebut kawasan. Hal ini menunjukkan adanya dua kriteria ruang yang berlaku, yaitu kriteria politik (pemerintahan) dan kriteria fungsi (kawasan). Wilayah pada dasarnya merupakan bentuk mikro dari ruang, namun penjelasannya menggunakan definisi leksikal yang bersifat melingkar, karena istilah yang dijelaskan masih bergantung pada istilah yang digunakan sebagai penjelas. Selain itu, tidak ditemukan uraian yang jelas mengenai makna geografis wilayah beserta unsur-unsurnya. Adapun kawasan dipahami sebagai wilayah yang memiliki fungsi utama, baik sebagai kawasan lindung maupun kawasan budidaya (Pasal 1 ayat 6).

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2), perencanaan ruang ialah bentuk struktural dari pola pemanfaatan ruang, baik yang terjadi secara terencana maupun tidak. Terdapat dua aspek yang digambarkan dalam perencanaan ruang, yaitu penempatan aktivitas pemanfaatan ruang (pola pemanfaatan ruang) dan keberadaan fitur lanskap (bentuk struktural pemanfaatan ruang). Perencanaan ruang yang tidak dirancang sebelumnya umumnya terbentuk secara alami dengan memanfaatkan unsur-unsur alam, sedangkan perencanaan ruang yang dirancang bersifat artifisial atau buatan. Proses yang mencakup perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian ruang secara keseluruhan disebut sebagai perencanaan ruang (Pasal 1 ayat 3). Sementara itu, rencana ruang merupakan produk akhir

---

<sup>1</sup> Budi Heri Pirngadi, *PENGENDALIAN KERUSAKAN LAHAN, HUTAN DAN AIR*, 6 (2004).

## Artikel

dari keseluruhan proses perencanaan tersebut (Pasal 1 ayat 4)<sup>2</sup>. Pada dasarnya, peranan tata ruang ditujukan untuk mewujudkan pemanfaatan sumber daya secara optimal dengan cara meminimalisasi potensi konflik dalam penggunaannya, mencegah kerusakan lingkungan, serta meningkatkan keselarasan dalam pembangunan. Namun, realitas yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan adanya sejumlah permasalahan strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional. Pertama, masih sering terjadi konflik kepentingan antar sektor, misalnya antara pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, dan infrastruktur wilayah. Kedua, penataan ruang belum berfungsi secara maksimal dalam menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana maupun program sektoral. Ketiga, terdapat penyimpangan dalam pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan dan norma yang berlaku, yang umumnya disebabkan oleh inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta lemahnya pengendalian pembangunan. Keempat, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) belum menyediakan alokasi fungsi yang tegas dan terperinci. Kelima, masih kurangnya keterbukaan serta kesediaan untuk menempatkan kepentingan sektoral dan kewilayahan dalam kerangka penataan ruang yang menyeluruh. Keenam, lemahnya kemampuan menahan diri dari sikap membela kepentingan masing-masing sektor secara berlebihan<sup>3</sup>. Isu-isu yang berkaitan dengan penataan ruang dan lingkungan hidup dapat diidentifikasi ke dalam beberapa hal. Pertama, munculnya konflik antar-sektor maupun antar-wilayah dalam pemanfaatan ruang. Kedua, terjadinya degradasi lingkungan yang disebabkan oleh penyimpangan dalam pelaksanaan tata ruang, baik di darat, laut, maupun udara. Ketiga, masih kurang optimalnya dukungan terhadap pengembangan wilayah, yang terlihat dari minimnya keterpaduan kebijakan sektoral terhadap pengembangan kawasan strategis nasional dalam RTRWN, seperti kawasan perbatasan negara maupun kawasan andalan.<sup>4</sup> Sebagian besar kota di Indonesia masih mengalami perkembangan yang berlangsung secara alami, yaitu tumbuh tanpa arahan maupun perencanaan yang terstruktur. Kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan ketika kota memasuki tahap perkembangan yang lebih kompleks. Permasalahan tersebut antara lain ketidakteraturan dalam pemanfaatan tata ruang, penggunaan lahan yang kurang optimal, munculnya berbagai persoalan lalu lintas, serta belum terpenuhinya kebutuhan masyarakat perkotaan. Akibatnya, kota tidak dapat berfungsi secara ideal sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi wilayah. Selain itu, kerusakan lingkungan yang terjadi umumnya juga disertai dengan meningkatnya pencemaran pada lingkungan sekitar.<sup>5</sup>

Kerusakan lingkungan ialah tindakan yang berasal dari aktivitas manusia yang mengakibatkan perubahan fisik maupun hilangnya karakteristik lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga melampaui batas baku mutu yang telah ditetapkan. Kondisi lingkungan yang

<sup>2</sup> Syahadat, E, Yosefi. E. S., & Setiadi, A, K. (2019). Kajian Strategis Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 16(2), 89-104. Epi Syahadat et al., "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 16, no. 2 (2019): 89–104.j

<sup>3</sup> Syaprilla A and Pasya G, "Pengelolaan Hutan Lindung Kota Tarakan Dalam Perpektif Pembangunan Berkelanjutan," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 1, no. 3 (2014): hlm. 605.

<sup>4</sup> Varbist B and Pasya G, "Perspektif Sejarah Status Kawasan Hutan, Konflik Dan Negosiasi Di Sumberjaya," *Jurnal Agrivita* 26, no. `1 (2004): glm. 20-28.

<sup>5</sup> Epi Syahadat et al., "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 16, no. 2 (2019): 89–104.

## Artikel

---

rusak menunjukkan menurunnya tingkat kegunaan lahan atau ruang untuk tujuan tertentu, bahkan dalam beberapa kasus tidak lagi dapat dimanfaatkan sama sekali. Secara umum, faktor penyebab kerusakan lingkungan dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu akibat ulah manusia maupun proses alam. Dampak dari kerusakan lingkungan ini antara lain terjadinya bencana alam seperti tanah longsor dan banjir. Fenomena tersebut umumnya berkaitan dengan alih fungsi lahan yang tidak disertai dengan upaya reboisasi atau revegetasi. Jika ditinjau dari jenis peristiwanya, perusakan lingkungan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu: (a) kerusakan yang disebabkan oleh faktor alam atau aktivitas manusia, dan (b) kerusakan yang disebabkan oleh pencemaran, baik terhadap air, udara, maupun tanah.<sup>6</sup>

### **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mengarahkan proses penelitian dan proses penulisan, penulis perlu merumuskan masalah yang harus dibahas dan ditemukan jawabannya. Adapun rumusan masalah pada jurnal ini yaitu bagaimana pengaturan hukum terhadap kebijakan tata ruang di Indonesia?

### **C. METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini ialah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada kajian terhadap bahan pustaka atau sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan.<sup>7</sup> Pemilihan metode ini didasarkan pada tujuan penelitian, yaitu untuk memahami, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai pencegahan alih fungsi lahan serta penataan ruang dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Dalam penelitian hukum yuridis normatif ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena objek kajian utamanya adalah regulasi yang mengatur tentang pencegahan alih fungsi lahan dan penataan ruang dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

### **D. TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Pengalihan Fungsi Hutan dan Lahan**

Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian umumnya dilakukan oleh pemilik lahan dengan tujuan memperoleh keuntungan yang lebih besar. Secara ekonomi, lahan pertanian terutama sawah memiliki nilai jual tinggi karena umumnya berada di kawasan yang mengalami perkembangan pesat. Namun, bagi petani penggarap maupun buruh tani, alih fungsi lahan justru menjadi masalah serius karena mereka kehilangan mata pencaharian dan sulit beralih ke sektor pekerjaan lain. Kondisi ini menyebabkan semakin terbatasnya lapangan kerja dan berpotensi menimbulkan persoalan sosial yang kompleks.

---

<sup>6</sup> Ningsih T. R., "Analisis Perubahan Lahan Padi Sawah Menjadi Lahan Permukiman Di Kenagarian Tanjung Bingkung Kecamatan Kubung Kabupaten Solok," *Jurnal Buana* 2, no. 4 (2018): hlm 114-123.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum Edisi Revisi Cet-11," *Jakarta: Kencana Prenada Media Group*, 2019.

## Artikel

---

Penelitian ini memiliki kemiripan dengan penelitian sebelumnya yang berjudul “Pencegahan Alih Fungsi Lahan Serta Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan” yang terbit di Jurnal Jendela Hukum Universitas Wiraja oleh Anita. Dalam penulisan terdahulu membahas tentang pencegahan alih fungsi lahan serta penataan ruang dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan, sedangkan dalam penelitian ini penulis akan melanjutkan tulisan tersebut dengan mengangkat permasalahan tentang pengaturan hukum terhadap kebijakan tata ruang di Indonesia.

Pengalihan fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian merupakan salah satu faktor utama menurunnya luas lahan produktif. Dampaknya tidak hanya mengurangi ketersediaan lahan untuk menghasilkan bahan pangan serta menciptakan lapangan kerja, tetapi juga mengurangi kualitas tanah subur yang berperan penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem. Lahan pertanian sejatinya memiliki fungsi ekologis, antara lain sebagai penyerap air hujan, pencegah banjir, penahan erosi, serta pelindung lingkungan.

Meningkatnya frekuensi bencana banjir dan tanah longsor merupakan salah satu akibat dari bertambahnya lahan kritis, baik akibat alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian maupun akibat penataan penggunaan tanah yang tidak tepat dan bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Penataan Ruang. Di sisi lain, kebutuhan akan perumahan atau permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 28, yang menegaskan bahwa rumah merupakan salah satu hak dasar warga negara, sehingga setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta memperoleh lingkungan hidup yang layak dan sehat.

## 2. Undang-Undang Tata Ruang

Pengaturan pemanfaatan tanah pada dasarnya mengacu pada rencana tata ruang wilayah yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, hal ini harus memperhatikan hak kepemilikan tanah, batas maksimum luas lahan khususnya untuk pertanian serta upaya pencegahan terhadap pemecahan maupun penelantaran tanah. Pemanfaatan tanah untuk proyek pembangunan berskala besar yang mendukung agenda pembangunan nasional maupun daerah juga harus mempertimbangkan faktor politik, sosial, pertahanan dan keamanan, serta keberlanjutan lingkungan. Selain itu, penguasaan dan penggunaan tanah dapat dilakukan melalui redistribusi maupun konsolidasi tanah yang disertai dengan kepastian hukum atas hak kepemilikannya. Langkah tersebut diarahkan untuk mempercepat pengembangan wilayah, mengurangi tingkat kemiskinan, dan mencegah ketimpangan penguasaan lahan. Sejumlah regulasi telah diterbitkan untuk melindungi lahan pertanian dari ancaman alih fungsi, mulai dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 hingga Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang pengendalian alih fungsi lahan.

Meskipun demikian, penerapan regulasi tersebut di lapangan belum sepenuhnya efektif. Beberapa kendala yang sering dihadapi antara lain kepemilikan lahan yang sebagian besar berada di tangan petani perorangan, tingginya harga tanah, hingga minimnya insentif yang diberikan kepada petani. Faktor-faktor ini membuat upaya pengendalian alih fungsi lahan sulit dilakukan. Oleh sebab itu, peraturan yang telah ada sejak 2009 perlu diperkuat dengan adanya *political will*

*Artikel*

---

dari pemerintah pusat maupun daerah. Tanpa adanya komitmen politik yang kuat, alih fungsi lahan akan tetap berlanjut meskipun regulasi baru terus dikeluarkan. Pemerintah juga perlu melakukan revisi terhadap regulasi yang ada, terutama dalam aspek pengawasan, pemberian fasilitas, serta pemberian insentif bagi petani yang telah melaksanakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Implementasi LP2B sebaiknya dibarengi dengan sosialisasi yang intensif, khususnya terkait perencanaan LP2B yang harus ditopang oleh ketersediaan basis data spasial. Selain itu, evaluasi terhadap RTRW dan RDTR perlu segera dilakukan agar dapat dilengkapi dengan basis data tersebut. Tanpa adanya data spasial yang jelas, pengendalian alih fungsi lahan akan menghadapi hambatan serius karena batasan wilayah tidak terdefinisi secara tegas.<sup>8</sup>

### **3. Pengalihan Fungsi Hutan dan Lahan, Kota dan Pemukiman Berkelanjutan, Undang-undang Tata Ruang**

Perubahan fungsi hutan dan lahan, yang dikenal sebagai deforestasi dan konversi lahan, merupakan peralihan penggunaan lahan dari fungsi ekologis seperti hutan atau lahan pertanian menjadi penggunaan lain, misalnya untuk permukiman, kawasan industri, atau perkebunan (Dewi, 2020). Proses ini umumnya didorong oleh tekanan pembangunan, urbanisasi, serta tuntutan ekonomi. Sementara itu, konsep kota dan permukiman berkelanjutan merujuk pada pendekatan pembangunan wilayah urban yang menggabungkan pertumbuhan ekonomi, kelestarian lingkungan, dan peningkatan kesejahteraan sosial (Nasruddin & Nugraha, 2018). Jika mempertimbangkan keuntungan dan kerugian dari kedua fenomena tersebut, dapat disimpulkan bahwa keduanya memiliki peran yang saling melengkapi dan sama-sama penting untuk dipertimbangkan secara seimbang. dampak dari pengalihan fungsi hutan dan lahan sendiri mencakupi, kerusakan lingkungan dan penurunan produktivitas lahan. Namun jika melihat Strategi utama untuk mewujudkan kota dan permukiman berkelanjutan meliputi perencanaan tata ruang yang terpadu, Mengintegrasikan ruang terbuka hijau, transportasi umum ramah lingkungan, dan pengelolaan limbah dalam desain kota ( Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 ) memanfaatkan teknologi hijau hal ini pasti nya mengadopsi teknologi rendah emisi, seperti energi terbarukan dan sistem bangunan hemat energi. Dan pasti nya ada nya keterlibatan komunikasi lokal, Mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan kota (Santoso & Setyowati, 2020). Kota berkelanjutan juga memerlukan manajemen risiko terhadap perubahan iklim dan bencana alam, serta kebijakan yang inklusif untuk mengatasi kesenjangan sosial. Pengalihan fungsi hutan dan lahan, pembangunan kota berkelanjutan, serta pengelolaan tata ruang yang baik adalah isu penting dalam pembangunan berkelanjutan. Undang-Undang Tata Ruang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. UU ini menjadi dasar dalam pengelolaan ruang untuk mencapai keterpaduan antara pembangunan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan keseimbangan sosial. Kebijakan seperti Undang-Undang Tata Ruang dan perlindungan kawasan konservasi perlu ditegakkan untuk mencegah degradasi lingkungan, mengurangi ketimpangan sosial, dan memastikan pemanfaatan ruang yang optimal untuk generasi mendatang.

---

<sup>8</sup> Rauf A. Hatu, *Problematika Tanah: Alih Fungsi Lahan Dan Perubahan Sosial Masyarakat Petani* (Absolute Media, 2018).

## II. PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Hukum Terhadap Kebijakan Tata Ruang Di Indonesia

Penataan ruang merupakan aspek yang menyentuh berbagai bidang kehidupan, sehingga masyarakat perlu dilibatkan secara aktif dalam proses perencanaan tata ruang. Landasan normatif mengenai penataan ruang di Indonesia telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa tujuan negara adalah “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia*”. Selanjutnya, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>9</sup> Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara memiliki hak penguasaan penuh terhadap seluruh sumber daya alam yang ada di Indonesia, sekaligus berkewajiban untuk mengelolanya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna dari ketentuan ini menunjukkan bahwa negara berwenang mengatur, mengelola, serta memanfaatkan sumber daya alam guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, khususnya dalam meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, diperlukan upaya pembangunan yang terencana secara matang dan terarah sebagai instrumen pendukung dalam pencapaian tujuan negara.

Jika ditelaah lebih mendalam, kekayaan alam yang dimiliki negara mempunyai nilai ekonomi yang signifikan sehingga pemanfaatannya harus diatur melalui pola tata ruang yang terkoordinasi dengan baik agar tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Perencanaan tata ruang yang bijaksana menjadi faktor kunci dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan kelestarian lingkungan. Dalam hak penguasaan negara atas sumber daya alam, melekat pula kewajiban untuk melindungi, menjaga kelestarian, serta memulihkan lingkungan hidup secara menyeluruh. Dengan demikian, setiap kegiatan pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang seyogianya berorientasi pada pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan. Mochtr Koesoematmadja, ketika menanggapi konsep Roscoe Pound, menegaskan bahwa hukum seharusnya berfungsi sebagai sarana pembangunan. Hal ini berarti hukum harus mampu mendorong proses modernisasi dan tetap selaras dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>10</sup>

Selaras dengan fungsi tersebut, lahirlah berbagai regulasi terkait penataan ruang di Indonesia. Untuk mengoptimalkan konsep penataan ruang, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan tata ruang nasional. Upaya pengaturan tata ruang sebenarnya telah mendapat perhatian sejak masa kolonial, ketika Jayakarta yang kemudian berganti nama menjadi Batavia berada di bawah kekuasaan Belanda pada awal abad ke-17. Namun, pengembangan regulasi mengenai tata ruang baru dilakukan secara lebih intensif pada awal abad ke-20. Salah satu aturan tertua yang dapat dicatat adalah *De Statuen* tahun

---

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Op.Cit

## Artikel

1642, yang diterbitkan oleh VOC khusus untuk mengatur tata ruang kota Batavia.<sup>11</sup> Peraturan tersebut tidak hanya mengatur pembangunan jalan, jembatan, serta berbagai fasilitas fisik lainnya, tetapi juga menetapkan kewenangan serta tanggung jawab pemerintah kota. Pengaturan mengenai tata kota semakin diperkuat setelah pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Undang-Undang Desentralisasi tahun 1903. Regulasi ini menjadi dasar pembentukan pemerintahan kota dan daerah, sekaligus memberikan kewenangan bagi kota-kota untuk memiliki pemerintahan, administrasi, serta kelembagaan kota secara mandiri.<sup>12</sup>

Tugas utama pemerintah kota meliputi pembangunan dan pemeliharaan jalan serta saluran air, pengawasan terhadap bangunan dan perumahan, perbaikan fasilitas perumahan, hingga perluasan wilayah kota. Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, dibentuklah pemerintahan otonom yang dikenal dengan istilah *Gemeente*, baik di wilayah Jawa maupun luar Jawa. Tidak lama kemudian, pada tahun 1905 diterbitkan *Locallen-Raden Ordonantie* (Staatsblad 1905 No.191) yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kota untuk menetapkan persyaratan terkait penyelenggaraan pembangunan perkotaan.<sup>13</sup> Seiring munculnya berbagai persoalan dalam pembentukan kota, pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyadari pentingnya perencanaan kota yang lebih komprehensif. Kesadaran inilah yang kemudian mendorong lahirnya upaya pengembangan perencanaan kota di Indonesia, meskipun pada saat itu belum tersedia regulasi yang bersifat seragam. Peraturan mengenai pembangunan kota tidak dapat dilepaskan dari peran Thomas Karsten, yang melalui aktivitasnya sejak tahun 1920 hingga 1940 berhasil meletakkan fondasi penting bagi lahirnya sistem pengaturan pembangunan kota yang menyeluruh, mencakup penyusunan rencana umum, rencana detail, hingga aturan pembangunan. Laporan Karsten mengenai tata kota di Hindia Belanda yang dipresentasikan dalam Kongres Desentralisasi tahun 1920 tidak hanya memuat konsep dasar perencanaan kota dan fungsi pemerintah kota, melainkan juga menawarkan pedoman praktis bagi penyusunan rencana tata kota. Kemudian, pada tahun 1926 terbit *Bijblad* yang menjadi landasan hukum dalam praktik perencanaan kota dan berfungsi sebagai dasar acuan sebelum masa perang kemerdekaan.<sup>14</sup>

Pada tahun 1933, Kongres Desentralisasi di Indonesia mengajukan permintaan kepada pemerintah Hindia Belanda agar memusatkan penyusunan regulasi perencanaan kota di tingkat pusat. Menindaklanjuti hal tersebut, pada 1939 dibentuklah panitia perencanaan kota yang kemudian merancang Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perencanaan Wilayah Perkotaan di Jawa. RUU tersebut berisi ketentuan pembangunan kota yang mencakup pengaturan kawasan perumahan, jaringan transportasi, area kerja, hingga fasilitas rekreasi. Namun, akibat pendudukan Jepang dan terjadinya perang kemerdekaan, RUU ini baru disahkan pada tahun 1948 dengan nama

<sup>11</sup> Bernardus S. Muljana, *Perencanaan Pembangunan Nasional: Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional Dengan Fokus Repelita V* (UIP, 1993).

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ir H. Juniarso Ridwan and S. H. Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Nuansa Cendekia, 2023), <https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=2c2qEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Ridwan,+Juniarso,+2013,+Hukum+Tata+Ruang+Dalam+Konsep+Kebijakan+Otonomi+Daerah+Bandung:+Nuansa.&ots=Do-ZqnwU3R&sig=YOkODogIvXu5UI-W3MsFwBC0GQg>.

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno, "Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Sinar Grafika," Jakarta, 2016.

---

*Artikel*

---

*Stadsvorming Ordonantie* (SVO, Stb. 1948/40) atau Ordonansi Pembentukan Kota. Setahun kemudian diterbitkan aturan pelaksanaannya, yakni *Stadsvormingverordening* (SVV, Stb. 1949/40) atau Peraturan Pembentukan Kota. Penerbitan SVO dan SVV bertujuan mempercepat rekonstruksi kawasan yang rusak akibat perang. Awalnya, peraturan ini hanya diterapkan pada 15 kota, yaitu Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran, dan Pasar Minggu. Akan tetapi, seiring dengan pesatnya pertumbuhan kota serta perubahan karakteristik perkotaan, SVO tidak lagi relevan sebagai instrumen pengaturan ruang. Selain terbatas pada 15 kota, ordonansi ini juga cenderung mengatur kawasan elit dan tidak mampu mengikuti dinamika perkembangan wilayah. Oleh karena itu, pada tahun 1970 pemerintah Indonesia melalui Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik (PUTL) mengajukan RUU Bina Kota yang berisi ketentuan terkait tahapan pembangunan, pembiayaan, aturan bangunan, hingga program peremajaan kota.<sup>15</sup>

Meskipun RUU Bina Kota telah diajukan, usulan tersebut tidak pernah mendapat persetujuan. Setelah melalui proses panjang, Indonesia akhirnya berhasil menetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang kemudian resmi berlaku. Namun, perubahan paradigma otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebabkan ketentuan mengenai penataan ruang mengalami penyesuaian. Hal ini ditandai dengan digantinya UU No. 24 Tahun 1992 menjadi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam penataan ruang, untuk menentukan apakah suatu kawasan permukiman dapat dikategorikan sebagai kota, diperlukan kriteria yang jelas. Salah satu indikator umum yang digunakan adalah jumlah dan kepadatan penduduk. Bagi daerah yang sebelumnya sudah berstatus kotamadya atau dikenal luas sebagai kota, persoalan yang muncul adalah seberapa besar wilayah kota tersebut, baik ditinjau dari aspek jumlah penduduk maupun luas wilayah yang tercakup dalam kesatuan kota. Dengan demikian, penggunaan jumlah penduduk sering dijadikan ukuran untuk menggambarkan skala suatu kota, meskipun tidak selalu memenuhi seluruh persyaratan formal sebagai wilayah perkotaan.<sup>16</sup>

Sering kali kota berkembang melampaui batas administratifnya dan menyatu dengan wilayah sekitar yang berada di luar kewenangan pemerintah setempat. Penentuan fungsi dan hierarki perkotaan sebaiknya didasarkan pada wilayah yang benar-benar menunjukkan ciri-ciri perkotaan. Permasalahan muncul pada permukiman padat atau kota kecil, seperti ibu kota kecamatan, yaitu apakah wilayah tersebut layak disebut kota atau masih tergolong desa. Karena itu, diperlukan kriteria yang jelas untuk menetapkan status suatu permukiman sebagai kota.

## **B. Pencegahan Alih Fungsi Lahan Serta Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pengembangan Berkelanjutan**

Secara yuridis, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1982 bersama dengan ketentuan terkait menjadi acuan utama dalam pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang.

---

<sup>15</sup> Tiasnaadmidjaja D.A and Asep Warlan Yusuf, "Pranata Berkelanjutan," *Universitas Parahiayang*, 1997.

<sup>16</sup> A. H. Rahadian, "Strategi Pembangunan Berkelanjutan," *Prosiding Seminar STIAMI* 3, no. 1 (2016): 46–56, [https://www.academia.edu/download/56066458/strategi-pembangunan-berkelanjutan.\\_AML.pdf](https://www.academia.edu/download/56066458/strategi-pembangunan-berkelanjutan._AML.pdf).

*Artikel*

Persoalan yang muncul adalah menentukan asas yang harus diprioritaskan. Apakah penataan ruang harus menyesuaikan dengan syarat-syarat pengelolaan lingkungan hidup, sehingga pelaksanaannya tidak boleh mengganggu tujuan kelestarian lingkungan? Ataukah sebaliknya, pengelolaan lingkungan hidup dianggap sebagai bagian dari sistem penataan ruang? Ada pula pandangan bahwa keduanya memiliki kedudukan sejajar sehingga perlu dipadukan menjadi satu sistem dalam mengatur pemanfaatan wilayah dan pengalokasian kegiatan. Beberapa pendapat menilai bahwa cakupan penataan ruang lebih luas dibanding pengelolaan lingkungan, karena konsep ruang mencakup aspek yang lebih besar. Namun, di sisi lain, lingkungan hidup dipandang sebagai faktor utama yang menentukan keberlangsungan kehidupan manusia, sehingga pengelolaannya perlu dijadikan dasar dalam penataan ruang.

Hal ini tercermin dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang yang menegaskan pentingnya wawasan lingkungan, seperti pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan (Pasal 3 huruf a) serta pencegahan dan penanggulangan dampak negatif terhadap lingkungan (Pasal 3 butir 4). Kendati demikian, aturan tersebut masih memisahkan antara konservasi dan produksi, di mana konservasi menjadi tujuan kawasan lindung, sementara produksi ditujukan bagi kawasan budidaya. Selain itu, Pasal 7 ayat (1) menjelaskan bahwa kawasan lindung mencakup seluruh wilayah yang memerlukan perlindungan, bukan hanya yang berfungsi melindungi. Pasal 11 huruf a juga menegaskan bahwa penataan ruang harus memperhatikan aspek lingkungan, dengan tujuan agar pemanfaatan ruang tetap efisien, efektif, serta menjaga kelestarian lingkungan hidup. Lebih jauh, Pasal 2 huruf a menyatakan bahwa asas penataan ruang harus mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan.<sup>17</sup>

Undang-Undang tentang Penataan Ruang memuat berbagai ketentuan terkait lingkungan hidup, namun belum jelas sejauh mana aspek lingkungan benar-benar diperhatikan serta konsisten diterapkan dalam setiap kegiatan penataan ruang. Bahkan, terdapat pasal yang dinilai bertentangan dengan prinsip pengelolaan lingkungan, yaitu pemisahan antara konservasi dan produksi. Padahal, dalam pengelolaan lingkungan yang ideal, konservasi dan produksi seharusnya berjalan beriringan. Hal inilah yang melahirkan konsep ekoteknologi, yakni teknologi yang menghubungkan kondisi ekologi dengan sistem ekonomi masyarakat (Carlstein, 1982). Sayangnya, undang-undang ini lebih menekankan pada pencapaian hasil yang berdaya guna dan berhasil guna, yang cenderung mengutamakan keuntungan ekonomi. Padahal, aspek ekonomi hanyalah salah satu bagian dari tujuan pengelolaan lingkungan hidup, dan penekanan berlebihan terhadap ekonomi sering kali mengabaikan kebutuhan dasar lainnya.<sup>18</sup>

Tujuan utama pengelolaan lingkungan hidup adalah menjamin keberlanjutan pembangunan masyarakat dengan tetap menjaga kualitas lingkungan pada level tertentu. Hal ini hanya dapat dicapai melalui pemeliharaan mutu sumber daya alam sehingga mampu memenuhi berbagai kebutuhan, baik ekonomi, ekologi, pendidikan, kesehatan, estetika, rekreasi, kenyamanan,

<sup>17</sup> Nurma Kumala Dewi and Iwan Rudiarto, "Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang," *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan* 1, no. 2 (2013): 175–88.

<sup>18</sup> Laella Nuzullia and Wisnu Pradoto, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perkembangan Kawasan Permukiman Terencana Kota Depok," *Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota)* 4, no. 1 (2015): 145–59.

## Artikel

ketenangan, keamanan, kepastian hidup, maupun aspek psikologis. Lingkungan hidup tidak dapat dipahami sekadar sebagai ruang fisik yang dibatasi oleh wilayah geografis (seperti kawasan lindung atau budidaya), administrasi (provinsi, kabupaten, kota), demografi (perkotaan, pedesaan), atau politik. Sebaliknya, lingkungan hidup merupakan konsep yang terbentuk dari seluruh faktor yang memengaruhi, menentukan, dan mengendalikan kehidupan manusia, mencakup udara, air, tanah, flora, fauna, mikroorganisme, ruang, sumber daya tambang, sistem sosial (termasuk pemerintahan), kepercayaan, tradisi, serta norma. Selain itu, lingkungan juga dapat dimodifikasi atau diperkaya oleh aktivitas manusia, misalnya melalui pembangunan jalan, gedung, waduk, maupun pabrik. Dalam kaitannya dengan tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup tidak sekadar dipandang sebagai hasil dari proses penataan ruang, melainkan lebih pada integrasi kriteria mutu lingkungan ke dalam setiap perencanaan tata ruang. Dengan demikian, penataan ruang yang berwawasan lingkungan adalah penataan ruang yang menempatkan standar mutu lingkungan sebagai landasan utama.<sup>19</sup>

Hari-hari ini dapat kita ketahui bahwa pertumbuhan penduduk terus meningkat, dari tahun ke tahun dan tentunya kebutuhan hidup masyarakat juga ikut terus meningkat. Dikarenakan perkotaan merupakan tempat berlangsungnya setiap kegiatan baik ekonomi, sosial, maupun pendidikan, maka ini menjadi faktor dan acuan masyarakat untuk berpindah dan menetap di daerah perkotaan dengan tujuan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih layak dan memperoleh kehidupan yang lebih baik. Dengan perpindahan menyebabkan kehidupan di perkotaan menjadi sangat padat, sehingga mendorong pemerintah untuk terus melakukan pembangunan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik lagi bagi masyarakat. Salah satu pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan mengubah hutan yang terjadi ditengah-tengah kota menjadi sebuah permukiman untuk dijadikan sebagai tempat tinggal bagi masyarakat, dikarenakan terbatasnya lahan yang tersedia. Pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pembangunan yang ideal adalah pembangunan yang tidak hanya menekankan pada aspek kuantitas, tetapi juga kualitas dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Tujuan pembangunan yang dijalankan pemerintah tidak semata-mata terbatas pada keberlanjutan, melainkan juga untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh penduduk. Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sendiri merupakan paradigma pembangunan yang menekankan keseimbangan antara kebutuhan manusia dan kelestarian lingkungan.<sup>20</sup> Oleh karena itu, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan yang selaras dengan prinsip penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang menekankan pada terwujudnya ruang wilayah yang aman, nyaman,

<sup>19</sup> Husnul Muna Bella and Sri Rahayu, “Alih Fungsi Lahan Hutan Menjadi Lahan Pertanian Di Desa Berawang, Kecamatan Ketol, Kabupaten Aceh Tengah,” *Seminar Nasional Peningkatan Mutu Pendidikan* 2, no. 1 (2021): 88–91, <http://semnasfkipunsam.id/index.php/semnas2019/article/view/89>.

<sup>20</sup> Noortje M. Benu and Vicky RB Moniaga, “Dampak Ekonomi Dan Sosial Alih Fungsi Lahan Pertanian Hortikultura Menjadi Kawasan Wisata Bukit Rurukan Di Kecamatan Tomohon Timur, Kota Tomohon,” *Agri-Sosioekonomi* 12, no. 3 (2016): 113–24.

*Artikel*

produktif, dan berkelanjutan. Selain itu, faktor pendorong munculnya usulan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi permukiman umumnya berkaitan dengan adanya aktivitas non-kehutanan yang terlanjur berlangsung tanpa mengikuti mekanisme perubahan fungsi kawasan sebagaimana diatur, atau tanpa adanya persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.<sup>21</sup>

Pengalihan fungsi dari hutan sebagai konversi dan dari suatu lahan merupakan adanya suatu perubahan fungsi keseluruhan maupun sebagian kawasan hutan menjadi tata letak kota seperti yang direncanakan sebagai akibat dari peningkatan pertumbuhan penduduk. Pengalihan fungsi hutan ini dapat juga diartikan sebagai adanya suatu perubahan akibat dari kegiatan penggunaan lain seperti keperluan untuk terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan dari penduduk setempat yang semakin bertambah jumlahnya serta adanya peningkatan tuntutan dari mutu kehidupan untuk mendapatkan hidup yang lebih baik kedepannya. Bertambahnya jumlah penduduk dikarenakan pertumbuhan penduduk mengakibatkan kebutuhan lahan terhadap permukiman serta adanya peningkatan sosial ekonomi yang menjadi awal pemerintahan membutuhkan area baru sebagai lokasi permukiman dari lahan hutan. Seiring meningkatnya jumlah penduduk maka kebutuhan lahan terhadap permukiman atau tata letak kota sangat dibutuhkan untuk pembangunan struktur perekonomian. Tiga faktor penyebab adanya pengalihan fungsi hutan yaitu, yang pertama adalah faktor eksternal dikarenakan adanya dinamika pertumbuhan baik ekonomi maupun demografi.<sup>22</sup>

Dengan kurangnya ketersediaan lahan-lahan non-terbangun di kawasan perkotaan menjadi sebuah potensi adanya perubahan dari guna lahan hutan sebagai kawasan permukiman. Berikut ini terdapat beberapa variabel yang dapat menjadi faktor pengalihan fungsi hutan, faktor-faktor utama pengalihan fungsi tersebut yaitu pertumbuhan penduduk, karakteristik lahan hutan, topografi, aksesibilitas yang ketersediaan dekat dengan fasilitas umum. Pembukaan area yang terbaru terbatas serta tidak sebanding dengan peningkatan jumlah penduduk yang masih terus meningkat menjadi faktor mendorong alih fungsi hutan menjadi permukiman dan tata letak kota, kondisi perkembangan ekonomi dan perkembangan yang cukup drastis yang mengharuskan pemerintah mengeluarkan kebijakan atas pengalihan fungsi hutan ini. Pembangunan berkelanjutan merupakan kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan, sekaligus menjamin kelangsungan hidup kita, generasi mendatang, serta keberlangsungan bumi. Hal ini menjadi salah satu dorongan utama bagi pemerintah dalam mewujudkan pembangunan kota dan permukiman yang berorientasi pada prinsip keberlanjutan sesuai indikator Sustainable Development Goals (SDGs). Kota berkelanjutan memiliki beberapa ciri, antara lain jejak ekologis per kapita yang rendah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, penurunan risiko kesehatan, pengendalian pencemaran, serta pemanfaatan sumber daya terbarukan secara optimal.

Prinsip pemerataan dalam aspek sosial-ekonomi pada pembangunan berkelanjutan menekankan pentingnya distribusi pembangunan dan layanan publik yang merata. Dengan kata lain, pembangunan kota berkelanjutan harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Isu mengenai pembangunan inklusif kemudian muncul dari pandangan yang menegaskan bahwa kota

<sup>21</sup> Syahadat et al., "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan," 2019.

<sup>22</sup> Syahadat et al., "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan," 2019.

Artikel

---

diperuntukkan bagi semua orang. Hal ini sejalan dengan agenda pembangunan yang menekankan prinsip *leave no one behind*, yaitu memastikan tidak ada yang tertinggal, terutama dalam hal pengentasan kemiskinan, kesetaraan akses sosial-ekonomi, serta pemerataan penyediaan infrastruktur fisik dan sosial, termasuk perumahan.<sup>23</sup>

Pembangunan di setiap daerah idealnya dilakukan melalui penataan ruang yang terarah dan terpadu agar sumber daya yang terbatas dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien. Upaya tersebut dapat diwujudkan melalui keterpaduan serta keselarasan pembangunan dalam dimensi ruang yang tertata dengan baik. Tujuan penataan ruang adalah menciptakan pemanfaatan ruang yang berkualitas, efisien, dan produktif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Hal ini dilakukan dengan mengoptimalkan penggunaan ruang, menciptakan kenyamanan bagi masyarakat, serta mendorong produktivitas kota sehingga dapat memperkuat sektor perekonomian wilayah tanpa mengabaikan prinsip kesinergian, keberlanjutan, dan kelestarian lingkungan.

Perubahan fungsi hutan menjadi kawasan permukiman dapat dilihat pada Pasal 1 ayat 2 UUPR, yang mendefinisikan tata ruang sebagai “wujud struktur ruang dan pola ruang”. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan tata ruang merupakan dasar hukum bagi pemerintah, baik pusat maupun daerah, serta masyarakat dalam mengelola ruang. Tata ruang dipandang sebagai instrumen penting dalam mendukung pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan sendiri adalah pembangunan yang mempertimbangkan aspek lingkungan hidup dalam setiap kebijakan, sehingga tidak hanya berfokus pada peningkatan kesejahteraan saat ini, tetapi juga menjamin kesejahteraan di masa depan. Tujuan utama penataan ruang adalah meningkatkan efektivitas pengelolaan ruang melalui pemanfaatan yang terencana, sehingga tercipta struktur dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah disusun dan ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Pasal 17 ayat (2) dijelaskan bahwa dalam sistem wilayah, pusat permukiman adalah kawasan perkotaan yang merupakan pusat kegiatan sosial ekonomi masyarakat, baik pada kawasan perkotaan maupun pada kawasan perdesaan.

Penataan ruang merupakan suatu sistem yang mencakup perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian penggunaan ruang, yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Seluruh proses tersebut harus dilakukan sesuai dengan prinsip penataan ruang agar pemanfaatan ruang dapat berlangsung secara efektif, efisien, serta mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Dengan demikian, penggunaan ruang dapat terhindar dari pemborosan dan penurunan kualitas. Penataan ruang juga harus memperhatikan karakteristik wilayah, daya dukung, dan daya tampung lingkungan, serta didukung teknologi yang tepat guna, sehingga tercipta keselarasan, keseimbangan, dan keharmonisan antar-subsistem. Kualitas ruang akan meningkat apabila setiap subsistem dikelola dengan baik, sebab pengelolaan satu subsistem berpengaruh terhadap subsistem lain, bahkan terhadap sistem tata ruang nasional secara keseluruhan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu kebijakan nasional yang mampu menyatukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang agar tercipta keterpaduan.

---

<sup>23</sup> Retno Setianingtiyas et al., “Pemodelan Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia,” *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan* 27, no. 2 (2019): 61–74.

## Artikel

---

Dalam pelaksanaannya, pembangunan yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat, daerah, maupun masyarakat harus berpedoman pada rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Artinya, setiap bentuk pemanfaatan ruang tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang yang berlaku. Secara operasional, pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai pembangunan yang memberikan manfaat jangka panjang lebih besar dibandingkan biaya yang dikeluarkan, dengan prioritas utama ditujukan bagi kelompok berpenghasilan rendah. Dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW), selalu terdapat kawasan lindung (seperti hutan lindung atau cagar alam), kawasan pertanian, serta kawasan lain yang melibatkan empat unsur penting, yakni manusia, sumber daya alam, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta aspek spasial. Keempat unsur tersebut menjadi penentu karakteristik kewilayahan dalam pemanfaatan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.

### III. PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Pengalihan fungsi hutan menjadi kawasan permukiman atau tata kota pada dasarnya merupakan perubahan penggunaan lahan yang dipicu oleh meningkatnya jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk memunculkan kebutuhan lahan baru untuk perumahan serta mendorong perkembangan sosial ekonomi, sehingga pemerintah melakukan konversi lahan hutan sebagai area permukiman. Proses pembangunan kawasan permukiman tersebut selanjutnya meningkatkan aksesibilitas wilayah, yang pada gilirannya mendorong berkembangnya sektor industri.

Secara umum, faktor penyebab alih fungsi hutan terbagi menjadi dua, yaitu faktor eksternal berupa dinamika pertumbuhan ekonomi dan demografi, serta faktor internal yang berasal dari kebijakan pemerintah pusat maupun daerah. Selain itu, terdapat faktor pendukung lainnya seperti aksesibilitas, pelayanan umum, karakteristik lahan, peraturan tata guna lahan, dan prakarsa pengembangan.

Pembangunan kota berorientasi pada konsep inklusif, sebagaimana tercermin dalam agenda global seperti *Sustainable Development Goals* (SDGs) dan *New Urban Agenda* yang menekankan prinsip *leave no one behind*. Prinsip ini menuntut adanya pemerataan kesempatan sosial-ekonomi, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan kemiskinan. Kota berkelanjutan ditandai oleh jejak ekologis yang kecil, peningkatan kesejahteraan per kapita, pengurangan risiko kesehatan, minimnya pencemaran, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya terbarukan.

Alih fungsi hutan sebagai bagian dari penataan ruang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUPR. Penataan ruang bertujuan meningkatkan efektivitas pengelolaan ruang melalui perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian yang terintegrasi. Dengan demikian, penataan ruang harus menjamin efisiensi, keberlanjutan, serta mendukung pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip-prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 2 UUPR yang memuat asas keterpaduan, keserasian, keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan, keterbukaan, kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum, keadilan, dan akuntabilitas.

#### B. Saran

Alih fungsi lahan yang terus meningkat merupakan konsekuensi dari pembangunan serta pertumbuhan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, pengaturannya harus selaras dengan rencana

*Artikel*

---

tata ruang wilayah dan berpedoman pada asas tata guna tanah agar tujuan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dapat tercapai. Dalam konteks pembangunan pariwisata, alih fungsi lahan perlu berbasis pada kelestarian lingkungan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan tetap mengacu pada tata ruang yang telah ditetapkan pemerintah. Pemerintah pusat maupun daerah perlu melakukan pemetaan peruntukan lahan secara proporsional dan berkelanjutan, sehingga kepastian hukum, perlindungan lingkungan, dan keberlanjutan sumber daya dapat terjamin.

Selain itu, diperlukan penguatan koordinasi antarinstansi terkait, peningkatan kapasitas aparat penegak hukum, serta edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya kepatuhan terhadap tata ruang. Penerapan sanksi tegas terhadap pelanggaran juga menjadi langkah penting agar aturan tata guna tanah dapat berjalan efektif. Dalam praktiknya, mekanisme perizinan alih fungsi lahan untuk pembangunan sarana pariwisata sudah diatur oleh pemerintah daerah sebagai pedoman bagi para pelaku usaha. Namun, kenyataannya masih banyak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan perizinan tersebut, sehingga proses pemberian izin belum sepenuhnya berjalan efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

- A, Syaprilla, and Pasya G. “Pengelolaan Hutan Lindung Kota Tarakan Dalam Perpektif Pembangunan Berkelanjutan.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 1, no. 3 (2014): hlm. 605.
- B, Varbist, and Pasya G. “Perspektif Sejarah Status Kawasan Hutan, Konflik Dan Negosiasi Di Sumberjaya.” *Jurnal Agrivita* 26, no. `1 (2004): glm. 20-28.
- Bella, Husnul Muna, and Sri Rahayu. “Alih Fungsi Lahan Hutan Menjadi Lahan Pertanian Di Desa Berawang, Kecamatan Ketol, Kabupaten Aceh Tengah.” *Seminar Nasional Peningkatan Mutu Pendidikan* 2, no. 1 (2021): 88–91. <http://semnasfkipunsam.id/index.php/semnas2019/article/view/89>.
- Benu, Noortje M., and Vicky RB Moniaga. “Dampak Ekonomi Dan Sosial Alih Fungsi Lahan Pertanian Hortikultura Menjadi Kawasan Wisata Bukit Rurukan Di Kecamatan Tomohon Timur, Kota Tomohon.” *Agri-Sosioekonomi* 12, no. 3 (2016): 113–24.
- D.A, Tiasnaadmidjaja, and Asep Warlan Yusuf. “Pranata Berkelanjutan.” *Universitas Parahiayang*, 1997.
- Dewi, Nurma Kumala, and Iwan Rudiarto. “Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.” *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan* 1, no. 2 (2013): 175–88.
- Hatu, Rauf A. *Problematika Tanah: Alih Fungsi Lahan Dan Perubahan Sosial Masyarakat Petani*. Absolute Media, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. “Penelitian Hukum Edisi Revisi Cet-11.” *Jakarta: Kencana Prenada Media Group*, 2019.
- Muljana, Bernardus S. *Perencanaan Pembangunan Nasional: Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional Dengan Fokus Repelita V*. UIP, 1993.
- Nuzullia, Laella, and Wisnu Pradoto. “Faktor–Faktor Yang Mempengaruhi Perkembangan Kawasan Permukiman Terencana Kota Depok.” *Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota)* 4, no. 1 (2015): 145–59.
- Pirngadi, Budi Heri. *PENGENDALIAN KERUSAKAN LAHAN, HUTAN DAN AIR*. 6 (2004).
- Rahadian, A. H. “Strategi Pembangunan Berkelanjutan.” *Prosiding Seminar STIAMI* 3, no. 1 (2016): 46–56. [https://www.academia.edu/download/56066458/strategi-pembangunan-berkelanjutan\\_AML.pdf](https://www.academia.edu/download/56066458/strategi-pembangunan-berkelanjutan_AML.pdf).
- Ridwan, Ir H. Juniarmo, and S. H. Achmad Sodik. *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Nuansa Cendekia, 2023. <https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=2c2qEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Ridwan,+Juniarmo,+2013,+Hukum+Tata+Ruang+Dalam+Konsep+Kebijakan+Otonomi+>

*Artikel*

---

Daerah+Bandung:+Nuansa.&ots=Do-ZqnwU3R&sig=YOkODogIvXu5UI-W3MsFwBC0GQg.

- Setianingias, Retno, M. Baiquni, and Andri Kurniawan. "Pemodelan Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia." *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan* 27, no. 2 (2019): 61–74.
- Sunarno, Siswanto. "Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Sinar Grafika." Jakarta, 2016.
- Syahadat, Epi, E. Suryandari, and A. Kurniawan. "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 16, no. 2 (2019): 89–104.
- Syahadat, Epi, E. Suryandari, and A. Kurniawan. "Kajian Strategi Penataan Ruang Wilayah Pada Kawasan Hutan." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 16, no. 2 (2019): 89–104.
- T. R., Ningsih. "Analisis Perubahan Lahan Padi Sawah Menjadi Lahan Permukiman Di Kenagarian Tanjung Binkung Kecamatan Kubung Kabupaten Solok." *Jurnal Buana* 2, no. 4 (2018): hlm 114-123.