

TATAGUNA TANAH KONVENSIONAL TERHADAP PERKEMBANGAN HUKUM TATA RUANG PADA PEMBANGUNAN INDUSTRI PULP DAN PAPER

Lany Kusumawati

Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Abstrak

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut "tanah"; tapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Namun dalam penggunaannya harus memperhatikan UULH dan UU No. 24 tahun 1992 tentang penataan Ruang agar tidak terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan.

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus dilandasi hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional, sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan penggunaan tanahnya. Semua penggunaan tanah harus sudah direncanakan terlebih dahulu secara matang dengan segala akibatnya yang bisa diatasi bila timbul masalah.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemerintah telah mengadakan pengaturan tentang penataan tanah, dengan mengeluarkan undang-undang nomor 24 tahun 1992 tentang penataan ruang, dan ditindaklanjuti dengan suatu Peraturan Pemerintah. Namun penataan ruang secara administratif masih menjadi

masalah hingga kini, sebab belum ada ketentuan yang jelas tentang kewenangan aparat pemerintah yang disertai tugas. Padahal pada era global sekarang ini, penatagunaan tanah menjadi semakin penting, karena masyarakat lebih banyak akan memanfaatkan penatagunaan tanah, sebagai tempat anggota masyarakat bermukim, berusaha, membangun suatu lokasi perindustrian dan masih banyak lagi manfaatnya bagi manusia.

Lebih-lebih semakin tingginya pertambahan penduduk Indonesia sedangkan tanah yang tersedia makin lama makin tidak memadai dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat yang semakin besar, banyaknya modal asing yang masuk Indonesia dengan memanfaatkan tanah yang tersedia untuk keperluan pembangunan industri sehingga lahan pertanian semakin tergeser.

Untuk itu sangat diperlukan peraturan penataan ruang secara administrasi, agar pembangunan di Indonesia bisa berhasil. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa budaya masyarakat Indonesia adalah tidak semuanya taat pada peraturan, banyak masyarakat yang melanggarnya, dengan memperhitungkan dari segi financial yang menguntungkan dirinya sendiri, tanpa memperdulikan dampaknya terhadap lingkungannya, apakah tindakannya itu merugikan orang lain, merugikan pemerintah/negara, ataukah merusak lingkungan. Hal ini tidak pernah dipikirkan. Padahal dalam pasal 5 ayat (1) undang-undang nomor 23 tahun 1997 disebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal 6 disebutkan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Namun dalam kenyataan, banyak masyarakat yang mengabaikan ketentuan itu, khususnya para pengusaha di bidang perindustrian. Contohnya dalam kasusnya PTHU (Perseroan Terbatas Hutomo Unggul), Porsea Sumatera Utara. Pembangunan pabrik kertas PTHU di Porsea, Kabupaten Tapanuli Utara ini menyebabkan kerusakan lingkungan, terbukti dengan melakukan penebangan kayu pinus di

sekitar Danau Toba dan diganti dengan jenis tanaman lain, mengakibatkan terjadi tanah longsor di sekitar danau tersebut, menurunkan debit air terjun Sigura-gura sebagai sumber tenaga listrik, timbul pencemaran, jebolnya bak penampungan limbah industri, persawahan menjadi kering disebabkan adanya kegiatan penebangan hutan di hulunya, dan lain-lain persoalan yang tak pernah berhenti sejak pabrik tersebut mulai dirancang dan dibangun, sampai beroperasi.

Di sini jelas bahwa perbuatan dari pemilik pabrik kertas itu adalah melanggar hukum, dan telah merugikan negara dan masyarakat, tapi menguntungkan diri sendiri, sebab dengan tindakannya menebang pohon pinus, milik negara dan digunakan bahan baku kertas milik badan swasta tanpa memperhatikan pasal 5 ayat (1) dan pasal 6 UULH no. 23 tahun 1997. Sehingga pencemaran lingkungan ini telah dipersoalkan oleh masyarakat setempat.

2. Rumusan Masalah

Dari apa yang diuraikan tersebut di atas, nampaklah bahwa PTHU telah melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan, penyelesaiannya tidak cukup hanya dibayar ganti rugi saja sebagai pertanggungjawabannya, tentunya masih akan terus muncul lagi pencemaran/kerusakan lingkungan yang baru apabila pemerintah tidak mempunyai cara untuk mengantasinya, Hal ini telah menimbulkan permasalahan yang masih perlu dikaji dengan meningkatnya kegiatan pembaungan di wilayah perkotaan, terutama di wilayah kota-kota besar, yaitu :

- (1) Apakah manfaat daripada tataguna tanah)
- (2) Bagaimanakah kaitannya dengan perkembangan hukum tata ruang?

PEMBAHASAN

1. Tata guna tanah

"Tanah" dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu mengetahui batasan dari pada tanah, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. "Tanah", dalam arti yuridis, menurut undang-undang pokok agraria (UUPA) pasal 4 disebutkan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang

Dengan demikian jelaslah, bahwa "tanah" dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Oleh karena itu dalam (ayat2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut "tanah", tapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksud itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya

diperbolehkan menggunakannya. Penggunaan tanah ini ada batasnya menurut pasal 4 ayat (2) sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang (UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Sedangkan berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penggunaan tubuh bumi ini harus ada hubungannya langsung dengan gedung yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan. Misalnya pembangunan pabrik kertas PTHU, Porsea SUMUT. Menggunakan sebagian dari permukaan bumi berupa tanah untuk pembangunan pabrik. Namun dalam penggunaan tanah ini harus memperhatikan pasal 6 UULH.

Untuk itu seharusnya penggunaan pabrik kertas PTHU tersebut harus memperhatikan ketentuan UU no. 24 tahun 1992 tentang penataan ruang, agar tidak terjadi kerusakan/pencemaran lingkungan seperti yang dialami oleh PTHU tersebut, karena segalanya sudah ada rencana yang matang dengan segala akibatnya yang bisa diatasi bila timbul masalah. Misalnya pembuatan penampungan limbah industri harus sedemikian rupa agar tidak sampai *jebol*, bila sampai *jebol* akibatnya akan membahayakan lingkungan sekitar, karena tersemar. Semuanya harus sudah direncanakan dan diperhitungkan dengan benar. Termasuk penebangan hutan pinus, seharusnya tahu, akibat dari penebangan tersebut, umumnya semua sudah terlanjur sebagai akibat kurang memperhatikan peraturan-peraturan yang ada.

2. Rencana Tataguan Tanah

Peraturan Pemerintah tentang tata guna tanah sebagai peraturan pelaksana UU no. 24 tahun 1992 masih diharapkan, tentunya bila sudah terwujud tugas dan wewenang dari penatagunaan tanah harus jelas dan semata-mata dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, melainkan harus dikoordinasikan dengan instansi-instansi lain yang terkait.

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apa pun, harus dilandasi hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional, sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan tanahnya.

Menurut pasal 4 disebutkan bahwa "tanah" adalah permukaan bumi, sedangkan "hak atas tanah" adalah hak atas permukaan bumi, yaitu bagian tertentu dari permukaan bumi yang merupakan satuan yang berbatas dan berdimensi dua, yaitu panjang dan lebar. Karena sebidang tanah dipunyai dan dikuasai dengan tujuan untuk dipergunakan, maka pasal 4 ruang penggunaannya diperluas, yaitu meliputi sebagian ruang udara di atasnya dan sebagaian tubuh bumi di bawah tanah.

Namun harus diingat bahwa pasal 6 UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Jadi apabila tanah dengan status haknya dikuasai oleh seseorang, kelompok, atau badan hukum, apabila pemerintah/negara memerlukan bidang tanah tersebut demi kepentingan umum, maka pemilik yang menguasai bidang tanah tersebut harus rela melepaskan, tentunya dengan menerima ganti rugi.

Pasal 14 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

3. Pelaksanaan Tata Guna Tanah

Meningkatnya jumlah penduduk kota secara alamiah disertai derasnya arus urbanisasi, yang memerlukan bertambahnya penyediaan tempat bermukim dan meningkatnya mobilitas yang memerlukan bertambahnya penyediaan sarana transportasi, menyebabkan makin terbatasnya ruang tanah yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan yang beraneka ragam. Dengan demikian tanah bukan hanya penting untuk pertanian, tetapi juga untuk lain-lain pembangunan yang memerlukannya.

Sedangkan tata guna tanah ada beberapa pengertian yang asasi, yaitu: koordinasi yang berkembang, ialah masalah benda-benda tetap, registrasi, peruntukan, pengaturan, pengusahaan, pengelolaan, pemakaian, perpajakan, pemerintahan dan peradilan. Tanpa suatu pendaftaran tanah sebagai registrasi dari keadaan hukum dari benda tak bergerak, maka bentuk-bentuk dari penatagunaan tanah adalah merupakan suatu yang mutlak tidak dapat dibayangkan, sebab tidak akan bisa membuat suatu rencana, tanah mempunyai suatu sistem informasi, baik pada operasinya, sehingga tidaklah masuk akal bila mengatur sesuatu tetapi tidak mengetahui suatu hak atas tanah tersebut secara luas.

Untuk sampai pada suatu perencanaan yang matang guna pengembangan tata guna tanah, sangatlah sulit, sebab banyak kendala-kendala yang harus diatasi terlebih dahulu. Kendala-kendala tersebut antara lain ialah :

- a. keterpaduan antara instansi sulit dilaksanakan,
- b. tidak meratanya penduduk di seluruh Indonesia, terutama di pulau-pulau tertentu, sehingga tidak mungkin penerapan yang seragam dari tata guna tanah,
- c. berbagai produk hukum yang meninjau dari suatu proyek yang berlainan solusinya,
- d. belum adanya daftar yang mantap atas seluruh aset yang ada, misalnya, hak-hak atas tanah yang ada, jenis-jenis hak, kemampuan dari tanah-tanah tersebut penggunaannya masih belum

tertib,

- e. masih banyak penggunaan tanah secara tidak beraturan, adanya industri di daerah pemukiman,
- f. keterkaitan antara perpajakan dengan pemukiman yang belum terbina dengan baik. Di satu pihak perpajakan berusaha mendapatkan pajak yang sebanyak-banyaknya, disisi lain, masyarakat golongan menengah ke bawah tidak dapat membayar pajak sebagai akibat dari inflasi dan penurunan nilai mata uang yang mereka terima,
- g. perkembangan industri yang mempergunakan tanah-tanah pertanian yang subur dan berdampak mengganggu keswasembadaan pangan nasional, termasuk dalam hal ini industri pariwisata dan pemukiman mewah yang mempergunakan tanah-tanah yang seyogyanya sebagai wadah penampungan air dan sebagai tempat resapan air.

Hal-hal tersebut di atas masih sulit sekali mengatasinya. Menurut pasal 14 dan 15 UUPA, sebenarnya telah berusaha untuk menciptakan suatu Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah, namun sampai sekarang belum terealisasi, masih merupakan harapan saja.

4. Pengertian Tata Ruang

Penataan ruang ialah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaat ruang

Rencana tata ruang ialah hasil dari perencanaan tata ruang, menurut pasal 1 UU no. 24 tahun 1992. Sedangkan menurut pasal 2 penataan ruang berasaskan kepada :

- a. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, seimbang dan berkelanjutan.
- b. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan.

Dari uraian pasal 2 tersebut, yang dimaksud dengan semua kepentingan adalah penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan, yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.

Pelaksanaannya terpadu dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang baik oleh pemerintah dan masyarakat. Berdaya guna dan berhasil guna harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang.

Serasi, selaras, seimbang adalah penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi penyebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah dan gabungan keduanya dalam satu wawasan nusantara.

Berkelanjutan adalah penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.

Merujuk dari ketentuan-ketentuan di atas, maka dalam setiap pembangunan, baik untuk industri, wisata, ataupun lain-lain pemanfaatan ruang harus berasaskan pasal 2, juga memperhatikan pengaturan kawasan budi daya dimana industri tersebut didirikan. PTHU ternyata telah mengabaikan semua ketentuan yang ada dalam memanfaatkan kawasan budi daya, terbukti terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan, di sini nampaknya tidak adanya keserasian dan keseimbangan.

PTHU sebagai badan hukum berkewajiban untuk membayar ganti rugi kepada mereka yang dirugikan secara layak. Penggantian yang layak adalah nilai atau besar penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan (tidak menyebabkan orang yang dituntut itu menjadi miskin dan sengsara hidupnya)

5. Hak atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat.

Sesuai dengan pasal 5 ayat (1) dan pasal 6 UULH, sebagai konsekuensinya, setiap orang dapat menuntut Pemerintah atas pelaksanaan hak tersebut. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat perlu dipahami secara yuridis melalui sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup. Misalnya dalam kasusnya PTHU yang telah merusak dan mencemarkan lingkungan, maka pihak/masyarakat yang dirugikan bisa mengajukan gugatan ganti rugi, termasuk pemerintah/negara yang merugikan. UUD 1945 tidak mengenal dan mengatur hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak ini diatur dalam UULH, contohnya sebagai perbandingan:

Di Amerika : *the right to a decent environment*

Hak ini dituangkan dalam *The National Environmental Policy Act 1970, Section 101 (c)*

"The Congress recognized that each person should enjoy a healthyfull environmental", "the Constitution of Rhode Island" : "the rights to use and enjoyment of the natural resources of the state with due regard for the preservation of their values", dan "the Constitution of Pennsylvania" : "the people have a right to clean air, pure water and to the preservation of the natural, scenic, historic and aesthetic values of the environment

Jepang : *a right to sunshine dan environment right*

Hak ini menurut rancangan pertama dari *The Basic Law for Environmental Protection, article 2 :*

Environmental right, every citizen has a right to secure and healthy environmental. According to the provisions of the law, every citizen is entitled to exercise the environmental right against the state, its agents, public corporations, and other private persons

Menurut *Basic Law Environmental Pollution Control, 1970 - 1971, article 4*

"The state has the responsibility to establish fundamental and comprehensive policies for environmental pollution control and to implement them, in view of the fact it has the duty to protect the people's health and conserve the living environment"

Dari apa yang telah disebutkan dari beberapa pendapat mengenai lingkungan hidup yang bersih dan sehat, dalam UULH no. 23 tahun 1997 masih tidak jelas dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan di

luar negeri, sebenarnya masih perlu dijabarkan lebih lanjut, terutama tentang masalah tata laksana hukum yang dikandungnya serta perlindungan hukum yang dijaminnya.

Masalah yang penting adalah bagaimana hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang tertera dalam UULH dapat diterapkan. Hal ini sebagian besar tergantung dari penguasa dan untuk itu diperlukan peraturan yang lebih jelas. Misalnya dapat dilaksanakan dalam bentuk hal untuk mengambil bagian dalam prosedur hukum administrasi, seperti peran serta atau hak banding terhadap penetapan administrasi (keputusan tata usaha negara)

Dengan adanya peraturan tersebut, bila pengrusakan dan pencemaran seperti kasus PTHU, maka masyarakat mendapatkan perlindungan, dan izin yang telah diberikan kepada PTHU bisa dicabut, selain itu PTHU harus membayar ganti rugi. Sehingga benar-benar masyarakat mendapat perlindungan hukum dan terjamin lingkungan yang bersih dan sehat.

6. Perencanaan Tata Ruang

Sebenarnya pembangunan pabrik kertas PTHU harus ada rencana tata ruang yang disusun dengan perspektif menuju yang diharapkan oleh pemerintah dan bisa diterima oleh masyarakat sekitar, dengan bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memperhatikan keragaman wawasan kegiatan setiap sektor. Karena tuntutan pembangunan atau pun perkembangan keadaan, rencana tata ruang dapat ditinjau kembali atau pun disempurnakan.

Dalam peninjauan kembali tersebut diharapkan agar tidak sampai kepentingan rakyat banyak dikorbankan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 13 ayat (3) UU no. 24 tahun 1992 yang intinya "hak orang harus tetap dilindungi", karena adanya peninjauan kembali dan penyempurnaan disesuaikan dengan jenis perencanaan.

Pasal 14 ayat 1 butir b dimungkinkan adanya perubahan nilai

sosial, nilai tanah dan sumber daya alam lainnya, status hukum tanah akibat rencana tata ruang, dampak terhadap lingkungan dan perkembangan serta kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk itu pemberian izin ditinjau kembali, dan jika memungkinkan bisa dicabut apabila keberadaannya memang benar-benar membahayakan lingkungan.

PTHU perlu adanya pengawasan dari aparat pemerintah, agar rencana dan penggunaan ruang bisa berjalan sesuai fungsi, tujuan dan tertib. Dengan demikian rencana akan terwujud, dan pemerintah harus mengambil tindakan terhadap semua pelanggaran ataupun kejahatan yang dilakukan, dengan menjatuhkan sanksi yang setimpal dengan perbuatannya, baik secara administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana.

Menurut Bambang Prabowo Soedarso, dalam suatu penetapan tata ruang terdapat *legal evidence* yang harus lengkap menguraikan alasan-alasan yang dapat diterima secara ilmiah, sebagai suatu *scientific evidence*. Penetapan tata ruang harus secara ilmiah dapat menggambarkan tingkat *resilience* dan homeostatis, yang keluarannya akan berupa *carry capacity* (daya dukung) dalam menetapkan suatu baku mutu lingkungan yaitu penetapan tata ruang itu sendiri.

Maksudnya, penetapan suatu tata ruang tak mungkin tanpa dibarengi dengan studi AMDAL, lebih-lebih dalam perencanaan pembangunan pabrik kertas PTHU tersebut, dirasa perlu sekali mengenai keterkaitan antara penetapan tata ruang dengan AMDAL, sehingga rencana usaha atau kegiatan PTHU dalam zona-zona yang telah ditetapkan sebagai keluaran penataan ruang akan lebih mudah menghitung "beban" terhadap lingkungan sebagai rencana usaha sesuai yang dimaksud.

Tata ruang sebagai suatu produk hukum harus jelas memuat tentang subyek hukum yang diaturnya, hak dan kewajiban, peristiwa hukum apa yang diatur dan kejelasan obyeknya. Apabila salah satu saja tidak ada kejelasan substansi hukumnya, maka dapat dipastikan menimbulkan kerancuan yang pada akhirnya sulit untuk diterapkan,

dan bahkan tidak dapat ditegakkan *rule of law*nya.

Memang diakui, adanya suatu kendala yang besar dari proyek penataan ruang, yaitu biaya yang harus dikeluarkan untuk pelaksanaannya, misalnya mendidik tenaga terampil, peralatan, survey dan evaluasi serta pengawasannya yang kesemuanya ditanggung oleh pemerintah.

Diharapkan oleh masyarakat dalam pemanfaatan tata ruang, adanya suatu redistribusi bagi pemberian sesuatu hal yang mungkin akan dapat menutup biaya untuk pelaksanaannya, namun setidaknya tidaknya pemerintah harus siap dengan anggaran.

Oleh karena itu sesuai dengan pasal 15 ayat (1) pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan programnya beserta pembiayaannya, yang didasarkan atas rencana tata ruang. Dalam hal demikian, peran masyarakat (baik perorangan, kelompok, ataupun badan hukum) merupakan mitra pemerintah dalam penataan ruang, menentukan arah pengembangan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta fungsi pertahanan keamanan, sesuai dengan pasal 12 UU no. 24 tahun 1992. Dengan mengingat perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar dapat memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

Dengan demikian, dalam setiap pembangunan baik untuk wisata, industri dan sebagainya, perencanaan tata ruang memerlukan adanya suatu tim antar disiplin di bawah koordinasi ahli perencanaan tata ruang yang mempunyai program kerja yang jelas.

7. Perkembangan Hukum Tata Ruang dan Prospeknya di Masa Yang Akan Datang

Menurut Daud Silalahi, dalam sejarah perundang-undangan tata ruang dapat mengkaji dari tiga bidang perundang-undangan, yaitu

- 1) kodifikasi hukum kesehatan umum (*public health code*)
- 2) kodifikasi hukum perumahan (*the housing code*)
- 3) kodifikasi hukum perencanaan kota (*the town planning code*)

Dari ketiga hal tersebut di atas, satu dengan yang lain saling terkait, meskipun mempunyai latar belakang perkembangan yang berbeda.

Masalah kesehatan umum, mula-mula kurang mendapat perhatian untuk menetapkan berlakunya *the Public Health Act* pada tahun 1848, kemudian disempurnakan pada tahun 1875 dengan memberikan perhatian pada perlindungan dan peningkatan kesehatan umum. Akhirnya mendapat perkembangan baru dalam *Public Health Act* 1936, 1961, 1968, dan lahir *the Control of Pollution Act*, 1974.

Dari tiap-tiap bidang perundang-undangan terhadap pembentukan hukum tata ruang mempunyai pengaruh, yaitu pengaruh undang-undang perumahan, kodifikasi perencanaan kota, *the Housing, Town Planning*, undang-undang Kesehatan. Dalam perkembangan selanjutnya, tanah merupakan salah satu unsur utama dalam perencanaan tata kota, maka rencana tata guna tanah (*land use planning*) menjadi salah satu pertimbangan penting.

Dengan demikian, terhadap perkembangan tata ruang pada pembangunan industri *pulp & paper* di masa yang akan datang harus berlandaskan hukum tata ruang yaitu pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menetapkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu Tap MPR No. I/MPR/1988 tentang GBHN memuat rencana pengembangan tata ruang nasional bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu tata ruang dan tata guna tanah secara nasional perlu terus dikembangkan, sehingga pemanfaatan tanah dapat dikoordinasikan antara berbagai jenis penggunaan tanah yang merupakan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Selain itu penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah termasuk pengalihan

hak atasnya perlu dikembangkan lebih lanjut.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dalam pembangunan industri *pulp* dan *paper*, tanah yang akan digunakan harus sesuai dengan peruntukannya, yaitu lokasinya masuk dalam kawasan industri, dengan memperhatikan fungsi utama melindungi kelestarian hidup. Sebab sejak adanya UULH masalah pentatagunaan tanah dikembangkan dalam kaitannya dengan penataan ruang dan perencanaan tata ruang.

Dengan adanya perencanaan tata ruang, akan menghasilkan rencana teknik ruang, yang dapat menunjukkan kemampuan peruntukan ruang kepada pemerintah dan masyarakat setempat. Hal ini penting dalam kaitannya dengan pemberian izin untuk pembangunan industri tersebut dan operasionalnya. Tentunya setelah mengadakan studi kelayakan, dan harus berasaskan kepada pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna serasi, seimbang dan berkelanjutan. Adanya sifat keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan.

Untuk penetapan dan pelaksanaan tata ruang, harus disertai dengan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL), agar rencana usaha atau kegiatan akan mudah mengetahui sampai dimana beban yang harus ditanggungnya terhadap lingkungan sebagai rencana sesuai yang dimaksudkan. Sehingga tidak merusak lingkungan dan pencemaran lingkungan sesuai yang diamanatkan dalam pasal 5 dan 6 UULH.

Tingkat manfaat tata guna tanah dan tata ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia, dan sumber daya manusianya. Dalam era global ini tata guna tanah dan tata ruang secara nasional tidak bisa dipisahkan, satu dengan yang lain

saling berkaitan dan perlu dikembangkan dengan merujuk pada peraturan-peraturan di negara lain yang menyangkut tata guna tanah dan tata ruang, sebagai perbandingan. Sehingga perspektif masa depan industri pulp dan paper akan cerah, karena segalanya telah direncanakan dan dipersiapkan secara matang.

2. Saran

Dalam kasusnya PTHU yang menyebabkan rusaknya lingkungan dan terjadinya pencemaran, sebaiknya izin-izin yang telah diberikan ditinjau kembali, dan bila perlu izin untuk sementara dicabut. Hal ini untuk menghindari kerugian negara dan rakyat yang lebih besar. Jadi tidak cukup hanya sekedar ganti rugi saja. Dikhawatirkan apabila pemerintah tidak mengambil tindakan tegas dan sanksi yang berat terhadap PTHU, industri lain bisa menirunya berbuat serupa.

DAFTAR PUSTAKA

- Gresser, Julian et al. 1981. *Environmental Law in Japan*. Cambridge, Massachutets: The MIT Press.
- Harsono, Boedi. 1997. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Parlindungan, A.P. 1993. *Komentar Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Rangkuti, Siti Sundari. 1996. *Hukum Lingkungan dan kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Silalahi, M. Daud. 1996. *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Bandung: Alumni.

-----".-----, 1996. **Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia**. Bandung: Alumni.

-----".-----, 1997. **Kumpulan Makalah Hukum Lingkungan**, pada Pascasarjana Universitas Surabaya.

-----".-----, 1995. **AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan di Indonesia**. Bandung: CV Mandar Maju.

Soedarso, Bambang Prabowo. 1997. **Kedudukan P.P No.51 Tahun 1993 tentang AMDAL Setelah Perubahan UULH**. Bahan Kuliah Hukum Lingkungan di Pascasarjana Universitas Surabaya, Makalah

Steiger, heinhard et al. 1980. The Fundamental Right to a decent Environment. **Trends in Enviromental Policy and Law**. A 69. Berlin: Erich Schmidt Verlag.