

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pengendalian pemanfaatan ruang didefinisikan sebagai proses untuk memastikan bahwa ruang digunakan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, hal tersebut tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lahirnya undang-undang tersebut bersama dengan peraturan pelaksanaannya merupakan komitmen nasional untuk mengelola penataan ruang di Indonesia.¹ Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan keteraturan ruang, menjaga keberlanjutan lingkungan, serta memberikan kepastian hukum dalam penggunaan tanah.

Pemanfaatan ruang yang tidak terkendali dapat menyebabkan konflik pertanahan, tumpang tindih hak atas tanah dan degradasi tata lingkungan. Hak atas tanah masyarakat dapat terancam oleh pemanfaatan ruang yang tidak teratur jika tidak ada kontrol yang kuat.² Sehingga, pengendalian pemanfaatan ruang menjadi alat penting untuk memastikan bahwa setiap tindakan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan untuk mencapai kepastian hukum hak atas tanah. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang mengatur berbagai instrumen pengendalian, seperti peraturan zonasi, perizinan berusaha berbasis kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (KKPR), pemberian insentif dan disinsentif, serta penerapan sanksi.

¹ Nur Rizki Aulia, Nurikah, and Ahmad Rayhan, "Kewenangan Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kota Bima Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Penataan Ruang," *Equality: Journal Of Law And Justice* 2, no. 1 (2025): 1–26, <https://doi.org/https://doi.org/10.69836/equality-jlj.v2i1.161>.

² M. Budi Mulyadi, *Hukum Tata Ruang: Teori, Kebijakan, Dan Praktik Dalam Pengelolaan Ruang* (Sleman, Yogyakarta: Deepublish Digital, 2025).

Pengaturan mengenai hak atas tanah juga menjadi bagian penting dalam mendukung kepastian hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang secara normatif menegaskan bahwa penguasaan tanah oleh negara harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sehingga penataan ruang harus sejalan dengan perlindungan hak atas tanah, juga menegaskan pentingnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Dalam konteks pemerintahan daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan penataan ruang sebagai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran strategis dan tanggung jawab yang signifikan dalam mengendalikan pemanfaatan ruang di wilayahnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa daerah mempunyai otonomi untuk mengatur sendiri daerahnya, maka pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota berwenang untuk membuat perencanaan tata ruang sesuai dengan kepentingan masyarakatnya.³ Setiap wilayah provinsi, kota atau kabupaten harus memiliki peraturan yang akan menjadi pedoman untuk penataan ruang dan pelaksanaan pembangunan karena perencanaan pemanfaatan ruang sangat penting.⁴

Konstruksi normatif tersebut menunjukkan adanya hubungan yang erat antara hukum penataan ruang dan hukum pertanahan. Pemanfaatan tanah tidak semata-mata ditentukan oleh status administratif hak atas tanah, tetapi juga harus tunduk pada ketentuan rencana tata ruang yang bersifat publik. Hal ini mengindikasikan bahwa kepastian hukum atas hak tanah tidak dapat dipisahkan dari kepastian hukum dalam penataan ruang. Dalam konteks

³ Haris Budiman, *Hukum Tata Ruang Rekonstruksi Kebijakan Di Daerah*, ed. Yadi Kusmayadi, 1st ed. (Kuningan: CV. YK Publishing, 2022).

⁴ Abd. Haris and Supratman Tahir, "Kebijakan Pemerintah Melalui Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Sinjai," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 19, no. 1 (2022): 137–54, <https://doi.org/10.59050/jian.v19i1.165>.

tersebut, pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah menjadi instrumen yang krusial untuk memastikan penggunaan tanah sesuai dengan fungsi ruang yang telah ditetapkan, sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Pengendalian pemanfaatan ruang sangat penting dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah, terutama di wilayah seperti Kabupaten Kuningan yang mempunyai karakteristik geografis unik dan potensi sumber daya alam yang melimpah, serta terletak di bawah kaki Gunung Ciremai. Pada tahun 2006, Kabupaten Kuningan mendeklarasikan diri sebagai Kabupaten konservasi, artinya hal tersebut menjadi dasar dan komitmen yang kuat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan guna menyeimbangkan pemanfaatan sumber daya alam yang optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Untuk menjadikannya sebagai kabupaten konservasi, diperlukan partisipasi dan dukungan dari semua pihak terkait, baik dari pemerintah daerah maupun masyarakat.⁵

Kabupaten Kuningan sebagai salah satu daerah yang menerapkan konsep pembangunan berbasis konservasi, dengan menempatkan perlindungan lingkungan hidup serta keberlanjutan sumber daya alam sebagai prioritas dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang. Konsep Kabupaten konservasi mengandung pengertian bahwa setiap aktivitas pembangunan dan penggunaan ruang harus mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta mengutamakan fungsi lindung, khususnya pada kawasan yang memiliki nilai ekologis tinggi, seperti hutan, daerah resapan air, dan wilayah lereng pegunungan.

Kondisi geografis Kabupaten Kuningan yang sebagian besar berada di sekitar kawasan Gunung Ciremai menunjukkan karakteristik ekologis yang rentan. Keadaan ini menuntut adanya pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih ketat dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian, guna menjaga keseimbangan lingkungan sekaligus mendukung keberlanjutan pembangunan

⁵ Bappeda Jabar, "Kuningan Deklarasikan Kabupaten Konservasi," [bappeda.jabarprov.go.id](https://bappeda.jabarprov.go.id/kuningan-deklarasikan-kabupaten-konservasi/), accessed November 25, 2025, <https://bappeda.jabarprov.go.id/kuningan-deklarasikan-kabupaten-konservasi/>.

di wilayah tersebut. Penetapan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi membawa konsekuensi berupa penerapan pembatasan dan pengaturan yang lebih selektif dalam pemanfaatan ruang, terutama pada kawasan yang memiliki fungsi lindung atau tingkat kerawanan bencana yang tinggi.

Pemerintah daerah Kabupaten Kuningan memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan tanah tidak hanya memenuhi aspek legalitas administratif, tetapi juga selaras dengan fungsi ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang. Kepemilikan hak atas tanah oleh masyarakat tetap harus berada dalam kerangka kebijakan penataan ruang yang berorientasi pada konservasi. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan tanah tidak dapat dilakukan secara bebas, melainkan harus memperhatikan kepentingan perlindungan lingkungan serta upaya mitigasi bencana, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi ruang yang telah ditentukan. Pengendalian pemanfaatan ruang memiliki peran yang semakin penting, karena tidak hanya berfungsi sebagai instrumen dalam penataan wilayah, tetapi juga sebagai upaya untuk melindungi kawasan dengan tingkat kerentanan ekologis yang tinggi.

Implementasi penataan ruang di Kabupaten Kuningan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2031. Menurut Pasal 4 peraturan daerah tersebut, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kuningan bertujuan untuk menjadikan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi berbasis pertanian dan pariwisata yang berdaya saing. Peraturan daerah tersebut berupaya untuk menciptakan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, serta mengakomodasi dinamika perkembangan wilayah secara keseluruhan.⁶

Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2031 berfungsi sebagai pedoman utama dalam kegiatan perencanaan, pemanfaatan,

⁶ Haris Budiman, *Kebijakan Tata Ruang Era Otonomi Daerah*, ed. Deni, 1st ed. (Kuningan: PT. Edukati Inti Cemerlang, 2022).

dan pengendalian ruang di wilayah Kabupaten Kuningan, yang memuat arahan mengenai struktur ruang, pola ruang, serta penetapan kawasan strategis yang perlu dijaga keberlanjutannya. Keberadaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) memiliki peran yang penting sebagai dasar dalam menentukan peruntukan ruang, termasuk penetapan kawasan lindung dan kawasan budidaya, sehingga menjadi acuan dalam proses pemberian izin pemanfaatan ruang maupun pengendalian pembangunan. Dalam pelaksanaannya, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak hanya berfungsi sebagai dokumen perencanaan, tetapi juga memiliki kekuatan sebagai instrumen hukum yang mengikat bagi pemerintah daerah, pelaku usaha, dan masyarakat dalam memanfaatkan ruang secara tertib sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengendalian pemanfaatan ruang seharusnya menjadi alat penting untuk memastikan bahwa hak atas tanah diberikan, digunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan di Kabupaten Kuningan, yang memiliki karakteristik ekologis sensitif dan berstatus sebagai kabupaten konservasi. Dengan demikian, kepastian hukum hak atas tanah tidak hanya bersifat administratif melalui sertipikasi, tetapi juga bersifat substantif, yaitu memastikan bahwa hak atas tanah dilindungi karena sesuai dengan peruntukan ruang, fungsi lingkungan, dan kepentingan umum.⁷

Terdapat fakta bahwa dalam tataran *das sollen*, pengendalian pemanfaatan ruang diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2031 yang terdiri dari 4 (empat) komponen, yaitu 1) ketentuan umum peraturan zonasi yang berfungsi sebagai dasar pengendalian pemanfaatan ruang agar memenuhi rencana pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang daerah; 2) ketentuan perizinan untuk menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan peraturan yang berlaku; 3) ketentuan pemberian insentif sebagai penghargaan dan disinsentif sebagai pembatasan kepada pihak yang memanfaatkan ruang; serta 4) arahan sanksi secara

⁷ Bronson Rizal Sitinjak, "Eksistensi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Terhadap Kehidupan Masyarakat Provinsi Dki Jakarta," *Jurnal Yuridis* 8, no. 2 (2021): 235–48, <https://doi.org/10.35586/jyur.v8i2.4133>.

administratif dan pidana untuk menegakkan hukum tata ruang sebagai pengendali sosial.⁸

Kondisi ideal tersebut menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan oleh negara harus dimanfaatkan sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang. Hak atas tanah tidak memiliki sifat absolut, melainkan mengandung fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sehingga penggunaannya perlu memperhatikan kepentingan umum, kelestarian lingkungan, serta ketentuan tata ruang yang berlaku. Kepastian hukum atas hak tanah tidak hanya ditentukan oleh aspek legalitas formal berupa kepemilikan sertifikat, tetapi juga oleh kesesuaian pemanfaatannya dengan kebijakan penataan ruang yang berlaku. Dengan demikian, pemanfaatan tanah yang selaras dengan rencana tata ruang menjadi bagian penting dalam mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Kondisi empiris di lapangan (*das sein*) menunjukkan bahwa pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang dalam praktik masih menghadapi berbagai dinamika. Perkembangan pembangunan wilayah, meningkatnya kebutuhan lahan, serta kompleksitas pengawasan dalam pengelolaan ruang berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Fenomena tersebut juga terlihat di Kabupaten Kuningan dalam beberapa tahun terakhir mengalami perkembangan pemanfaatan ruang yang cukup pesat, baik di sektor permukiman, pariwisata, maupun aktivitas ekonomi lainnya. Perkembangan ini di satu sisi mencerminkan pertumbuhan wilayah, namun di sisi lain memerlukan perhatian serius untuk menjaga keseimbangan pemanfaatan ruang, terutama pada kawasan yang memiliki fungsi lindung atau tingkat kerentanan terhadap bencana.

Peristiwa yang dapat dijadikan refleksi dalam konteks tersebut adalah terjadinya bencana tanah longsor di kawasan Cilengkrang, lereng Gunung

⁸ Haris Budiman, Suwari Akhmaddhian, and Erga Yuhandra, "Formulasi Kebijakan Penataan Ruang Berbasis Konservasi Untuk Penguatan Kabupaten Pariwisata," *ADLIYA: Jurnal Hukum Dan Kemanusiaan* 17, no. 2 (2023): 169–88, <https://doi.org/10.15575/adliya.v17i2.25161>.

Ciremai, Desa Pajambon, Kecamatan Kramatmulya, Kabupaten Kuningan pada bulan Mei 2025. Secara geografis, wilayah tersebut berada pada area lereng pegunungan dengan tingkat kemiringan tertentu yang secara alami memiliki kerentanan terhadap bencana longsor. Informasi dari instansi teknis terkait menyatakan bahwa kejadian tersebut dipicu oleh tingginya intensitas curah hujan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kawasan tersebut memerlukan pengelolaan ruang yang dilakukan secara cermat dengan mengedepankan prinsip mitigasi bencana, guna meminimalkan potensi risiko yang dapat terjadi di masa mendatang.

Perkembangan aktivitas pembangunan serta pemanfaatan lahan di wilayah tersebut menunjukkan adanya dinamika penggunaan ruang yang memerlukan penguatan dalam aspek pengendalian, khususnya terkait penerapan ketentuan zonasi dan mekanisme penegakan hukum. Meskipun hak atas tanah dapat diperoleh dan dibuktikan secara administratif melalui sertipikasi, pemanfaatannya tetap harus berada dalam kerangka pengaturan tata ruang, sehingga dimungkinkan adanya penyesuaian, pembatasan, maupun penertiban sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁹ Kondisi tersebut pada akhirnya dapat berimplikasi terhadap tingkat kepastian hukum dalam pemanfaatan hak atas tanah. Dalam konteks ini, peristiwa longsor di kawasan Cilengkrang dapat dipandang sebagai refleksi atas pentingnya keselarasan antara pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang. Ketidaksesuaian di antara keduanya tidak hanya berpotensi menimbulkan risiko ekologis, tetapi juga dapat berdampak pada kepastian hukum atas hak tanah yang dimiliki.

Penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Evi Dwi Hastri, AA Muhammad Insany Rachman, dan Rury Shafarinda mengkaji mengenai penerapan sanksi hukum dalam pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan permukiman melalui mekanisme perizinan yang harus selaras dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) perkotaan. Kajian tersebut menegaskan bahwa sanksi administratif memiliki peran strategis sebagai

⁹ Ariadi Abil, "Pengendalian Pemanfaatan Ruang Permukiman Di Sempadan Sungai Alliritengae Kecamatan Turikale Kabupaten Maros," *Urban and Regional Studies Journal* 6, no. 1 (2023): 138–42, <https://doi.org/10.35965/ursj.v6i1.3798>.

instrumen dalam menjaga ketertiban pemanfaatan ruang, khususnya dalam menindak pelanggaran terhadap ketentuan zonasi dan perizinan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang sangat bergantung pada konsistensi dalam penerapan sanksi terhadap setiap pelanggaran yang terjadi.¹⁰ Relevansi penelitian tersebut dengan kajian ini terletak pada aspek pengendalian pemanfaatan ruang, terutama dalam hal penegakan hukum melalui pemberian sanksi, yang menjadi bagian penting dari upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan kepastian hukum atas hak tanah.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Daira Suraswat, Edi Haskar, dan Nessa Fajriyana Farda membahas pelaksanaan pengawasan serta pengendalian pemanfaatan ruang oleh Pemerintah Kota Payakumbuh. Hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa masih ditemukan berbagai pelanggaran dalam pemanfaatan ruang yang disebabkan oleh belum optimalnya fungsi pengawasan, serta terbatasnya sosialisasi kepada masyarakat terkait ketentuan tata ruang. Di samping itu, faktor koordinasi antarinstansi turut mempengaruhi tingkat efektivitas pengendalian yang dilakukan.¹¹ Keterkaitan penelitian tersebut dengan kajian ini terletak pada fokus pembahasan mengenai pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah sebagai variabel utama. Hal ini relevan, khususnya dalam menganalisis peran pengawasan dan koordinasi dalam upaya mewujudkan kepastian hukum atas hak tanah.

Penelitian lainnya oleh Dody Feryanto Kurniawan, Cahyo Sasmito, dan Cakti Indra Gunawan mengkaji implementasi kebijakan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) di Kecamatan Balongbendo, Kabupaten Sidoarjo, dengan penekanan pada pelanggaran perizinan dalam pemanfaatan ruang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan Rencana Detail Tata

¹⁰ Evi Dwi Hastri, AA Muhammad Insany Rachman, and Rury Shafarinda, "Sanksi Hukum Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Daerah Permukiman Melalui Perizinan Sesuai Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan," *Jurnal Jendela Hukum* 9, no. 1 (2022): 64–80, <https://doi.org/10.24929/fh.v9i1.1959>.

¹¹ Daira Suraswat, Edi Haskar, and Nessa Fajriyana Farda, "Pelaksanaan Pengawasan Dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh," *Menara Ilmu: Jurnal Penelitian Dan Kajian Ilmiah* 17, no. 1 (2023): 83–92, <https://doi.org/10.31869/mi.v17i1.4727>.

Ruang (RDTR) masih menghadapi berbagai kendala, antara lain rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan perizinan serta belum optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.¹² Penelitian tersebut menegaskan pentingnya peran pemerintah dalam memastikan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan ruang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Relevansi dengan penelitian ini terletak pada kajian mengenai implementasi kebijakan tata ruang, khususnya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), yang berkaitan dengan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum atas hak tanah.

Penelitian yang dilakukan oleh Kusuma Firdaus, Yos Johan Utama, dan Aju Putrijanti mengkaji perlindungan serta kepastian hukum hak atas tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam perspektif hukum administrasi negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memiliki peran strategis dalam meningkatkan kepastian hukum melalui legalisasi aset berupa penerbitan sertifikat tanah. Meskipun demikian, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain perlunya peningkatan koordinasi antarinstansi serta penguatan sistem administrasi pertanahan.¹³ Relevansi penelitian tersebut dengan kajian ini terletak pada fokus pembahasan mengenai kepastian hukum hak atas tanah sebagai salah satu aspek utama. Penelitian ini selanjutnya mengembangkan kajian tersebut dengan mengaitkan kepastian hukum atas tanah dengan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah.

Tinjauan terhadap berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai pengendalian pemanfaatan ruang umumnya berfokus pada

¹² Dody Feryanto Kurniawan, Cahyo Sasmito, and Cakti Indra Gunawan, "Implementasi Kebijakan Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) Di Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo (Studi Pelanggaran Ijin Pemanfaatan Ruang)," *Journal of Public Administration and Sociology of Development* 2, no. 2 (2021): 152–76, <https://doi.org/https://doi.org/10.26418/jpasdev.v2i2.50139>.

¹³ Kusuma Firdaus, Yos Johan Utama, and Aju Putrijanti, "Legal Protection and Certainty of Land Rights through PTSL: A Review of Indonesian State Administrative Law," *Journal of Posthumanism* 5, no. 6 (2025): 931–51, <https://doi.org/https://doi.org/10.63332/joph.v5i6.2161>.

aspek implementasi kebijakan, pengawasan, perizinan, serta penegakan sanksi terhadap pelanggaran tata ruang. Sementara itu, penelitian yang membahas kepastian hukum hak atas tanah cenderung menitikberatkan pada aspek administrasi pertanahan, seperti pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat. Kajian yang secara komprehensif menghubungkan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah dengan upaya mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah masih relatif terbatas. Selain itu, penelitian-penelitian sebelumnya umumnya belum menggabungkan pendekatan normatif dan empiris secara terpadu, serta belum banyak mengangkat fenomena konkret di daerah tertentu sebagai studi kasus untuk menggambarkan secara langsung dampak ketidaksesuaian pemanfaatan ruang terhadap kepastian hukum hak atas tanah.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk membahas penelitian dengan judul Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang oleh Pemerintah Daerah guna Mencapai Kepastian Hukum Hak atas Tanah (Studi di Kabupaten Kuningan). Penelitian ini menawarkan kebaruan dengan mengkaji pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah melalui pendekatan yuridis empiris, yang secara langsung dikaitkan dengan kepastian hukum hak atas tanah. Kajian ini tidak hanya berfokus pada analisis normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menelaah implementasinya di lapangan melalui studi kasus di Kabupaten Kuningan.

Penelitian ini turut mengangkat fenomena konkret berupa peristiwa tanah longsor di kawasan Cilengkrang sebagai refleksi dari dinamika pemanfaatan ruang, sehingga memberikan perspektif yang lebih kontekstual mengenai hubungan antara penataan ruang, perlindungan lingkungan, dan kepastian hukum hak atas tanah. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hukum yang mengintegrasikan aspek hukum publik dan hukum privat dalam kerangka penataan ruang dan pertanahan. Konflik pertanahan, tumpang tindih hak atas tanah, dan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak dapat terjadi jika

pengendalian pemanfaatan ruang tidak efektif. Studi ini menjadi penting untuk mengetahui dan mengkaji pengendalian pemanfaatan ruang diterapkan secara praktis serta sejauh mana mekanisme tersebut dapat mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, adapun rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tentang pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah terhadap hak atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah guna mencapai kepastian hukum hak atas tanah di Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah terhadap hak atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah guna mencapai kepastian hukum hak atas tanah di Kabupaten Kuningan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Kegunaan Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan terutama terkait hukum tata ruang dan hukum agraria melalui pemahaman mengenai pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai instrumen hukum dalam mewujudkan kepastian hukum

hak atas tanah dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan untuk mencapai kepastian hukum hak atas tanah.

- b. Penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam kajian pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai bentuk tindakan administrasi pemerintahan untuk mencapai kepastian hukum hak atas tanah.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian akademik yang mengkaji keterkaitan antara pengaturan dan pelaksanaan penataan ruang dengan prinsip kepastian hukum hak atas tanah.

2. Kegunaan Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai saran bagi pemerintah daerah, terutama pemerintah daerah Kabupaten Kuningan sebagai pemangku kebijakan guna mengevaluasi penerapan kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencapai kepastian hukum hak atas tanah.
- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Kuningan; Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (DPUTR) Kabupaten Kuningan; Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kuningan; Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kuningan; Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Kuningan, maupun Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Kuningan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan pengaturan zonasi, meningkatkan pengawasan, dan menerapkan sanksi yang lebih efektif terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman hukum yang lebih luas bagi pelaku usaha tentang kewajiban untuk mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang dan pemanfaatan tanah, sehingga pelaku

usaha dapat menghindari sanksi, serta memperoleh kepastian hukum dan keberlanjutan dalam menjalankan kegiatan usahanya.

E. Kerangka Teori

1. Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum yang juga dikenal sebagai *rechtsstaat*, adalah ide yang menekankan betapa pentingnya hukum sebagai dasar untuk menjalankan pemerintahan dan kehidupan nasional. Dalam hal ini, negara hukum didefinisikan sebagai negara yang menjalankan kekuasaan dan kebijakannya berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata-mata. Seorang filsuf hukum terkenal, **Albert Venn Dicey**, mengemukakan tiga prinsip utama negara hukum: supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan jaminan undang-undang untuk hak asasi manusia.¹⁴

Friedrich Julius Stahl juga menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, dan independensi peradilan adalah komponen penting dari negara hukum.¹⁵ Konsep ini diatur di Indonesia oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum berlandaskan Pancasila dan berfungsi sebagai standar tertinggi dalam sistem hukum negara. Oleh karena itu, negara hukum melindungi hak-hak individu dan mencegah pemerintah menyalahgunakan kekuasaan.

Menurut **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H.**, Negara hukum adalah negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan hukum yang adil, melindungi hak asasi manusia, dan mengutamakan pembagian kekuasaan. Negara hukum Indonesia lebih dari sekadar *rechtsstaat* (negara hukum) dalam arti formal, tetapi lebih mirip dengan

¹⁴ Geofani Milthree Saragih, "Perbandingan Ketatanegaraan Indonesia Dan Inggris Dari Berbagai Aspek (Comparison Of Indonesian And England Constitutions From Various Aspects)," *Jurnal Ilmu Hukum Reusam* 10, no. 2 (2022): 200–214, <https://doi.org/https://doi.org/10.29103/reusam.v10i2.10440>.

¹⁵ Taufik H. Simatupang, "Hak Asasi Manusia Dan Perlindungan Kekayaan Intelektual Dalam Perspektif Negara Hukum," *Jurnal HAM* 12, no. 1 (2021): 111, <https://doi.org/10.30641/ham.2021.12.111-122>.

“*constitutional state*” berdasarkan Pancasila, di mana hukum melindungi keadilan substansial daripada hanya prosedur.¹⁶

Selain itu, juga ditekankan bahwa ciri negara hukum Indonesia terdiri dari supremasi hukum, persamaan di mata hukum, pembatasan kekuasaan, peradilan yang independen, perlindungan hak asasi manusia, serta keterbukaan dan partisipasi publik. Konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada falsafah pancasila, yang berarti bahwa pembangunan hukum didasarkan pada ideologi pancasila dan hukum harus mencerminkan prinsip yang menjadi dasar negara.¹⁷

b. Teori Sistem Hukum

Menurut **Lawrence Meir Friedman**, hukum memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu sebagai berikut¹⁸:

1. Sebagai sosial kontrol (*social control*), hukum berfungsi untuk memastikan bahwa masyarakat berperilaku sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku. Ini berarti bahwa hukum memastikan masyarakat berperilaku dengan cara yang masuk akal.
2. Sebagai penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), hukum membantu masyarakat dalam menyelesaikan konflik dan sengketa.
3. Sebagai rekayasa sosial (*social engineering*), pemerintah dapat menggunakan hukum untuk melakukan perubahan sosial yang direncanakan dan diatur. Fungsi ini mengarahkan penggunaan hukum untuk mencapai tujuan sosial tertentu.
4. Sebagai pemelihara sosial (*social maintenance*), hukum berfungsi untuk membantu menjaga stabilitas dalam masyarakat dengan mempertahankan nilai-nilai yang sudah ada.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *The Dynamics of Contemporary Democratic Constitutionalism* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2023).

¹⁷ Ady Supryadi et al., “Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Studi Literatur Review,” *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 11, no. 2 (2023): 19–25, <https://doi.org/https://doi.org/10.31764/civicus.v11i2.19854>.

¹⁸ Askari Razak, “Mewujudkan Pemilu Adil Dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman,” *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 12, no. 2 (2023): 471–88, <https://doi.org/10.34304/jf.v12i2.185>.

Kemudian **Lawrence Meir Friedman** menyatakan bahwa sistem hukum terdiri atas 3 (tiga) komponen utama, yaitu¹⁹:

1. Struktur hukum (*legal structure*), mencakup lembaga dan organisasi yang bertanggung jawab untuk menciptakan dan menegakkan hukum, meliputi lembaga hukum seperti pengadilan, kepolisian, dan lembaga legislatif.
2. Substansi hukum (*legal substance*), adalah aturan, norma, dan prinsip-prinsip yang dihasilkan dari sistem hukum dalam bentuk undang-undang dan keputusan pengadilan.
3. Budaya hukum (*legal culture*), Friedman menganggap budaya hukum sebagai komponen terpenting, yang terdiri dari nilai-nilai, sikap, keyakinan, dan pendapat masyarakat tentang hukum. Budaya hukum berfungsi sebagai penghubung antara perilaku masyarakat dan aturan hukum, serta berdampak pada bagaimana hukum diterima, diinterpretasikan, dan ditaati.

Menurut **Prof. Satjipto Rahardjo**, sistem hukum tidak dapat berfungsi hanya dengan substansi (aturan) dan lembaga (struktur) tanpa budaya hukum yang kuat di masyarakat. Agar hukum dapat berfungsi dalam masyarakat, ketiga komponen ini harus saling bekerja sama. Oleh karena itu, penegakan hukum di Indonesia tidak akan berhasil tanpa membangun struktur profesional dan budaya hukum yang sadar hukum.

2. Landasan Konseptual

a. Penataan Ruang

Sistem perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang yang sistematis disebut penataan ruang. Hal ini mencakup pengaturan tata letak, fungsi, serta penggunaan lahan untuk kepentingan manusia dan lingkungan.²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun

¹⁹ Teddy Lesmana, "Pokok-Pokok Pikiran Lawrence Meir Friedman; Sistem Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial," nusaputrauniversity.go.id, n.d., <https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalam-perspektif-ilmu-sosial/>.

²⁰ Tri Riska Putri, "Balancing Urban Growth And Environmental Sustainability Through Spatial Planning: A Policy And Land Use Analysis," *Journal of Placemaking and Streetscape Design (JPSTD)* 3, no. 1 (2025): 55–67, <https://doi.org/https://doi.org/10.61511/jpstd.v3i1.2025.2290>.

2007 tentang Penataan Ruang mengatur prinsip, prosedur, dan instrumen pengelolaan ruang yang berkaitan dengan pembangunan, seperti zonasi, penggunaan lahan, perlindungan lingkungan, dan integrasi pembangunan fisik dengan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat.²¹ Tujuan pengaturan penataan ruang adalah untuk menciptakan ketertiban, kepastian hukum, dan keadilan bagi semua pihak yang berkepentingan. Rencana tata ruang dapat dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota di tingkat masing-masing.²²

b. Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menuntut adanya kejelasan, konsistensi, dan keterlaksanaan norma hukum sehingga dapat memberikan jaminan perlindungan bagi setiap subjek hukum.²³ Kepastian hukum tidak hanya dimaknai sebagai keberadaan aturan tertulis, tetapi juga mencakup kepastian dalam penerapan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten oleh aparaturnegara. Dalam konteks hukum pertanahan dan penataan ruang, kepastian hukum tercermin dari kesesuaian antara pemberian hak atas tanah, pemanfaatannya, serta rencana tata ruang yang berlaku, sehingga hak yang dimiliki tidak menimbulkan ketidakpastian, sengketa, maupun pembatasan hukum di kemudian hari.²⁴

c. Hak atas Tanah

Secara konseptual, hak atas tanah adalah hubungan hukum antara seseorang atau badan hukum dengan sebidang tanah yang memungkinkan pemegangnya untuk memanfaatkan, menggunakan, dan

²¹ Diva Pitaloka, Satria Prayoga, dan Ninin Ernawati, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, (Sumedang: CV Megapress Nusantara, 2024).

²² Dewi Gafuraningtyas et al., "Study of Spatial Pattern Suitability Based on Land System Data in Malang Regency and Malang City," *Jurnal Geografi* 17, no. 1 (2025): 82–96, <https://doi.org/https://doi.org/10.24114/jg.v17i1.43350>.

²³ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, 2nd ed. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2019).

²⁴ Damianus Krismantoro, Maria Hutapea, and Christian Joe, "The Impact of the Implementation of Complete Systematic Land Registration on Legal Certainty in the Registration of Land Ownership Rights in Indonesia," *West Science Law and Human Rights* 2, no. 04 (2024): 320–31, <https://doi.org/https://doi.org/10.58812/wslhr.v2i04.1241>.

memperoleh keuntungan dari tanah tersebut dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum.²⁵ Berdasarkan perspektif hukum agraria nasional, hak atas tanah bersumber dari prinsip penguasaan negara yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan semaksimal mungkin untuk kemakmuran rakyat. Selanjutnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) membedakan berbagai jenis hak atas tanah, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai, masing-masing dengan karakteristik, jangka waktu, dan otoritas yang berbeda.

Selain memperoleh pengakuan dan perlindungan negara, hak atas tanah juga mencakup aspek sosial, yaitu kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah sesuai tujuan sosialnya. Proses pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat yang memberikan keyakinan hukum kepada pemegang hak. Oleh karena itu, konsep hak atas tanah tidak dapat dipisahkan dari penataan ruang, karena penataan ruang yang tertib adalah syarat untuk memastikan bahwa setiap hak atas tanah digunakan dengan cara yang tepat dan tidak menimbulkan konflik kepentingan di masyarakat.²⁶

F. Sistematika Penulisan

Bab I membahas pendahuluan yang akan menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian yang ditinjau dari aspek teoritis dan aspek praktis, kerangka teori yang menjelaskan landasan teori dan landasan konseptual, dan sistematika penulisan.

Bab II membahas tinjauan pustaka yang akan menguraikan tentang pemerintahan daerah yang terdiri dari pengertian, kewenangan, prinsip dan asas; pengelolaan tata ruang yang terdiri dari perencanaan penataan ruang,

²⁵ Yulianus Pabassing, "Implementation Of Land Registration In Providing Legal Certainty Over Land Rights In Jayapura City," *Awang Long Law Review* 5, no. 1 (2022): 342–48, <https://doi.org/https://doi.org/10.56301/awl.v5i1.583>.

²⁶ Isnaini and Anggreni A. Lubis, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Medan: CV. Pustaka Prima, 2022).

pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang; serta pertanahan dan kepastian hukum yang terdiri dari pengertian, pendaftaran tanah, hak atas tanah, dan kepastian hukum.

Bab III membahas metode penelitian yang akan menguraikan spesifikasi penelitian, metode pendekatan, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data, analisis data, dan lokasi penelitian.

Bab IV tentang pembahasan yang akan menguraikan tentang inti penelitian, yaitu jawaban dari rumusan masalah yang dianalisis secara sistematis berdasarkan teori hukum yang relevan. Pada bab ini membahas tentang: 1) pengaturan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah di Indonesia; dan 2) pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah guna mencapai kepastian hukum di Kabupaten Kuningan, yang uraiannya terdiri dari upaya kebijakan pengendalian tata ruang di Kabupaten Kuningan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengendalian pemanfaatan ruang oleh pemerintah daerah dalam mencapai kepastian hukum hak atas tanah di Kabupaten Kuningan.

Bab V berisi penutup yang merupakan akhir dari penelitian menguraikan tentang simpulan dan saran. Simpulan diambil dari data yang didukung oleh bukti dalam penelitian, sedangkan saran adalah uraian yang dikemukakan oleh penulis terhadap permasalahan yang tidak terjawab oleh kesimpulan, dimana berupa pendapat atau usulan untuk menyelesaikan permasalahan guna adanya perbaikan di masa depan.