

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting untuk kehidupan manusia, tanah memiliki banyak manfaat untuk kehidupan serta perkembangan masyarakat contohnya adalah sebagai sarana untuk mencari mata pencaharian di kehidupan sehari-hari dalam berbagai bidang seperti untuk pertanian, peternakan, perkebunan, industrial, maupun digunakan sebagai tempat tinggal oleh manusia.

Menurut Pasal 28H Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk di antaranya hak atas pemenuhan tempat tinggal yang layak dan nyaman untuk ditinggali.¹ Salah satu kebutuhan manusia adalah tempat tinggal atau rumah, jadi pasal tersebut bertujuan menjamin untuk hak asasi manusia termasuk hak atas tempat tinggal yang layak.

Perkembangan masyarakat di setiap daerah berbanding lurus dengan perkembangan Pembangunan, hal tersebut sangat berdampak terhadap ketersediaan lahan di kota. Istilah lahan atau tanah ini memiliki banyak arti yang dalam ilmu ekonomi dan pertanian meliputi segala jenis sumber daya alam yang dapat

¹ Pasal 28H Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.

digunakan baik di bawah maupun di atas permukaan suatu wilayah.² Dengan adanya keadaan ini maka diperlukan adanya campur tangan pemerintah dalam menangani masalah keruangan. Pemerintah melalui Undang- Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja yang dimana didalamnya memuat tentang Penataan ruang menjelaskan bagaimana perencanaan penataan ruang sebagai metode untuk menetapkan tata dan pola keruangan yang di dalamnya dilakukan penyusunan dengan penetapan rencana tata ruang.³

Berdasarkan hal tersebut dengan penambahan jumlah penduduk yang sangat padat, tentunya dapat membawa beberapa masalah, salah satu dari masalah padatnya jumlah penduduk yakni tentang permukiman atau yang biasa disebut pemukiman.

Permukiman atau yang biasa disebut pemukiman adalah segala bentukan, buatan atau alami, yang biasanya dipakai untuk tempat tinggal bersama dengan sarana dan prasarananya⁴. Agar bisa menciptakan kawasan permukiman yang layak, permukiman harus berada di lingkungan yang sehat, aman, dan memberikan kepastian bermukim. Namun, seiring berjalannya pertumbuhan populasi jumlah penduduk, kebutuhan permukiman akan semakin meningkat. Dengan perkembangan penduduk di kota – kota Indonesia telah meningkat sebagai dampak

² Imam Hidayat, Mekanisme Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Di Kabupaten Sumenep, Jurnal Pertanian Cemara, Vol. 20 No. 1 (Mei 2023), hal 65

³ Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja

⁴ Arif Rahman Nugroho dan Luthfi Muta'ali , 2019, buku *Permukiman Kumuh dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

dari pertumbuhan penduduk yang menunjukkan adanya permasalahan perkotaan yang serius, salah satunya adalah munculnya kawasan permukiman kumuh.

Permukiman kumuh dapat membuat suatu kondisi yang di mana area permukiman memiliki tata letak bangunan yang tidak beraturan, halamannya yang sesak, dan bahkan kawasan tersebut berbatasan langsung dengan jalan raya, bangunan yang berdampingan serta sarana pra sarana yang kurang memadai. Permukiman kumuh dapat dianggap sebagai permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan, tingginya kepadatan struktur bangunan, serta kualitas bangunan yang buruk. Keadaan ini justru membuktikan bahwa masyarakatnya tidak memiliki kemampuan untuk membeli atau mengontrak rumah di kawasan perkotaan dengan harga tanah dan bangunan yang tinggi, sementara tanah di kota hampir tidak ada yang kosong lagi.

Sehingga untuk mencukupi kebutuhan tempat tinggal, masyarakat nekat untuk memanfaatkan tanah dimana saja seperti dipinggiran Sungai, di dekat rel kereta api, bahkan ditempat pemakaman umum. Bahkan di Indonesia juga masih banyak kasus dimana masyarakat membangun hunian diatas tanah pemakaman . Yang dimana hampir keseluruhan tanah tersebut milik Pemerintah atau ahli waris makam yang di alih fungsikan atau dibangun menjadi hunian oleh masyarakat sekitar.

Alih fungsi tanah yang biasa dikenal dengan konversi lahan adalah dirubahnya fungsi dari bagian-bagian atau seluruh area tanah dari fungsi semula

(seperti yang sudah ditetapkan dan direncana) menjadi berbagai fungsi yang berdampak negatif atau masalah terhadap lingkungan dan potensi lahannya sendiri.⁵ Dalam Alih fungsi lahan ini mendatangkan fenomena yang tidak bisa dihindari dari pendirian pembangunan. Upaya yang dapat dilangsungkan adalah dengan memperlambat dan mengontrol proses alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian atau alih fungsi lahan tanah makam menjadi hunian.

Dalam mengontrol alih fungsi lahan tanah makam ini dapat menjadikan tugas dari setiap daerah untuk mengatur penataan pertanahan di wilayah daerah masing - masing. Tanggung jawab untuk mengatur alih fungsi lahan ini diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah dengan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bahwa Negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaran perumahan dan Kawasan permukiman agar Masyarakat dapat bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak, terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.⁶

Pengembangan, penataan, tata ruang wilayah, serta alih fungsi lahan harus di sesuaikan dengan perda tentang rencana tata ruang wilayah di setiap wilayahnya nya masing-masing. Surakarta adalah salah satu kota yang sudah memasukkan

⁵ Kompas.Com Selasa, 28 Juni 2022, 12.00 WIB: *Alih Fungsi Lahan: Pengertian dan Contoh*, dalam [Alih Fungsi Lahan: Pengertian dan Contohnya \(kompas.com\)](https://www.kompas.com) diunduh Senin 9 Oktober 2023 Pukul 11.00.

⁶ Undang-Undang No 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

program tentang rencana tata ruang wilayah ini. Dapat membantu pemerintah daerah dan pemangku jabatan kepentingan lainnya mengenai proses untuk merancang penyusunan tata ruang wilayah merupakan tujuan dari dibuatnya peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah tersebut.⁷ Untuk melakukan perencanaan tata ruang wilayah maka Pemerintah Kota Surakarta menciptakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta tahun 2021-2041.⁸

Kota Surakarta merupakan kota yang berada di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah 44,04 km² yang terdiri atas 5 (lima) kecamatan, 51 (lima puluh satu) kelurahan, 604 (enam ratus empat) Rukum Warga (RW) serta 2.714 (dua ribu tujuh ratus empat belas) Rukun Tetangga (RT). Dari lima kecamatan tersebut terdiri dari Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres, dan Banjarsari.⁹ Sedangkan Kecamatan Serengan merupakan Kecamatan yang memiliki luas wilayah terkecil yaitu 3,19 km² yang merupakan 7,04% dari luas wilayah Kota Surakarta. Kepadatan penduduk di kota Surakarta mengalami kenaikan dengan jumlah penduduk 522.364 jiwa per tahun 2020, dengan angka

⁷ NS Enggarani, “ Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2011-2031”, Skripsi Thesis, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Januari 2019, hal 6.

⁸ Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 4 tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta tahun 2021-2041.

⁹ Kompas.com, Puspasari Setyaningrum, Senin, 28 Maret 2022, 23.12 WIB: *Profil Kota Surakarta*, dalam [Profil Kota Surakarta Halaman all - Kompas.com](#), diunduh 11 Oktober 2023.

kepadatan penduduk 11.861,00/km².¹⁰ Jumlah populasi penduduk yang amat tinggi dan semakin meningkat dapat menyebabkan ketersediaan lahan semakin terbatas, sehingga masyarakat kota Surakarta khususnya di Kampung Blangkon Kecamatan Serengan membangun hunian liar di area pemakaman kumuh di makam tinalan serengan.

Kawasan permukiman yang semula dari tanah lahan bekas pemakaman di Kampung Blangkon Serengan saat ini telah di alih fungsikan untuk pemukiman warga. Dalam Pembangunan alih fungsi lahan tersebut melibatkan beberapa Dinas Pemerintah kota seperti Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan. Dengan beberapa tahun terakhir Kota Surakarta melalui Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan semakin serius untuk melakukan peralihan fungsi Kawasan kumuh yang disertai makam menjadi hunian untuk masyarakat. Peralihan fungsi tanah tersebut diakibatkan banyaknya Kawasan kumuh yang dijadikan hunian liar oleh masyarakat. Dari permasalahan alih fungsi lahan tanah makam di tinalan tersebut terdapat hambatan yang terjadi yaitu hambatan adanya makam pikukuh yang sudah lama, Kurangnya ongkos untuk membayar Tenaga Padat Karya atau tukang, dan belum dibangunnya PDAM dan pembuangan air kotor di wilayah kampung blangkon.

¹⁰ Wikipedia.org, Senin, 18 September 2023, 05.24 WIB: *Kota Surakarta*, dalam [Kota Surakarta - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](#), diunduh 11 Oktober 2023.

Peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta pertanahan dalam peralihan fungsi tanah tersebut dibagi menjadi 3 bagian:

1. Permukiman : Menangani Jalan Lingkungan
2. Perumahan : Bangunan Gedung / Bangunan Rumah
3. Pertanahan : Yang berkaitan dengan Pensertifikatan.

Dengan Latar belakang di atas, dapat menimbulkan bagaimana peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Sukarta mengenai peralihan fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di Kampung Blangkon Serengan. Serta timbul juga hambatan apa saja yang ditemui dalam peralihan fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di Kampung Blangkon Serengan.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis mengangkat pokok bahasan penulisan skripsi dengan judul **“PERAN DINAS PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN SERTA PERTANAHAN KOTA SURAKARTA MENGENAI PERALIHAN FUNGSI LAHAN TANAH MAKAM MENJADI HUNIAN DI KAMPUNG BLANGKON SERENGAN”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diambil dalam dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surakarta dalam terjadinya proses peralihan fungsi lahan di kampung blangkon serengan?
2. Hambatan apa saja yang ditemui dalam peralihan fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di kampung blangkon serengan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surakarta dalam terjadinya proses peralihan fungsi lahan di kampung blangkon serengan
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan yang ditemui dalam peralihan fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di kampung blangkon serengan.

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang berangkali dapat diperoleh dari penelitian ini, menurut penulis antara lain:

1. Manfaat Teoritis

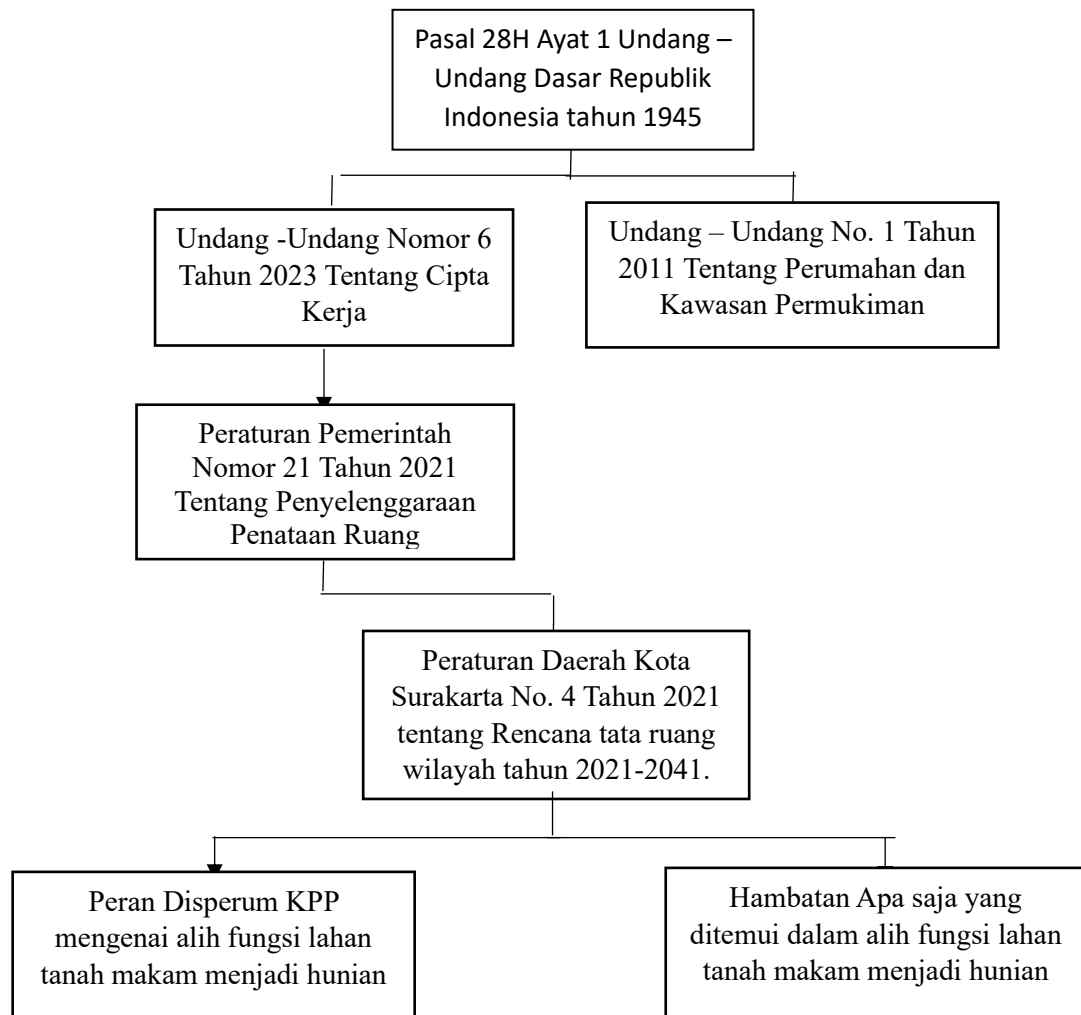
Manfaat teoritis dari penelitian ini, penulis berharap penelitian ini dapat dijadikan media untuk pembelajaran dalam metode penelitian hukum,

sehingga penelitian ini bisa membantu kemampuan setiap mahasiswa dalam berkehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti oleh penulis yang berhubungan dengan alih fungsi lahan
- b. Membantu Penulis untuk mengembangkan penalaran, membangun cara berpikir, dan mempelajari kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang dipelajari.

E. Kerangka Pemikiran



Kerangka Pemikiran memuat uraian mengenai konsep dalam berpikir, sebagai dasar panduan bagi penulis untuk memahami dan menganalisis hasil penelitian. Sehingga mampu untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan terkait. Dalam Pasal 28H ayat (1) Undang – Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup yang sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam usaha untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, mempunyai jati diri yang baik, mandiri serta produktif. Maka dari itu, Negara harus selalu bertanggung jawab untuk menjamin pemenuhan hak dan kewajiban akan tempat tinggal yang layak dan terjangkau.¹¹

Dalam hal ini penulis mengkaitkan penelitian ini dengan teori hukum “*Law as a tool of social engineering*” oleh rescou pound yaitu yang berarti hukum sebagai alat untuk pembaharuan / merekayasa masyarakat yang berkaitan dengan keadilan sosial. teori tentang Konsep Keadilan Sosial, Pound mengusulkan bahwa tujuan utama dalam hukum adalah mencapai keadilan sosial, yaitu dengan keadilan yang mendasar pada kesejahteraan sosial secara keseluruhan. Bahwa Hukum dapat digunakan sebagai alat untuk rekayasa sosial yang mempunyai dampak penting. Dengan Hukum Perundang – Perundangan pemerintah bisa mengatasi permasalahan dan mencapai hasil sosial yang diinginkan dengan Hukum.

¹¹ Betty Rubiati, Kepemilikan Rumah Susun Umum Yang Dibangun di Atas Tanah Barang Milik Negara/Daerah, ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan, Vol. 6 No. 2 (Juni 2023) , hal 207

Dalam pengertian secara umum, Tata Ruang merupakan wujud dari segala system jaringan sarana prasarana dan susunan pusat permukiman serta penunjang untuk kegiatan sosial ekonomi masyarakat (struktur ruang).¹² Di setiap negara pasti memiliki hubungan yang sangat kuat dengan kegiatan penataan ruang, Dengan demikian, Pemerintah Indonesia juga memiliki kebijakan penataan ruang. Yang diatur dalam Undang – Undang No. 6 Tahun 2023.

Menurut Undang – Undang No 1 Tahun 2011 Pasal 1 Perumahan adalah Kumpulan rumah yang tergabung ke dalam permukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana dan utilitas umum sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa semua orang harus memiliki rumah yang layak huni. Kawasan permukiman baik di kota atau di desa adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung yang berguna untuk tempat tinggal atau hunian serta tempat kegiatan yang mendukung adanya kehidupan dan penghidupan.

Salah satu isi dari Undang – Undang tersebut adalah penataan Kawasan permukiman kumuh. Permukiman kumuh tidak hanya di daerah pedesaan saja, di perkotaan daerah kumuh masih banyak dijumpai, salah satu contoh daerah kumuh bisa di bawah jembatan, dekat rel kereta api, hingga ke daerah pemakaman. Di Kota Surakarta banyak sekali kasus Kawasan kumuh di area pemakaman yang

¹² Addi M Idhom, tirta.id, Jumat, 5 November 2022, 23.00 WIB: *Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-Undang & Tujuan Penataan Ruang*, dalam [Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-undang & Tujuan Penataan Ruang \(tirta.id\)](#), diunduh 11 Oktober 2023.

dialih fungsi menjadi hunian. Untuk melakukan alih fungsi lahan tersebut diperlukan sebuah perencanaan yang baik sehingga menjadikan pemukiman yang layak huni. Agar pelaksanaan alih fungsi lahan tersebut dapat terealisasi maka pemerintah kota Surakarta melalui Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan menyiapkan dokumen yang berlandaskan Peraturan Pemerintah Kota Surakarta No. 4 tahun 2021 tentang Rencana tata ruang wilayah Kota Surakarta tahun 2021-2041.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah pendekatan dengan menentukan dan mengkonsepsi hukum menjadi institusi sosial yang nyata serta berfungsi pada system kehidupan yang berpola. Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian yang merujuk pada sifat kualitatif, dengan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan wawancara dan perilaku nyata yang diamati secara langsung.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah cara untuk memecahkan permasalahan dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek penelitian yang dapat berupa individu, organisasi,

masyarakat, atau yang lainnya berdasarkan fakta yang terlihat atau apa adanya, sehingga dapat mengetahui tentang proses alih fungsi lahan tanah makam menjadi hunian.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surakarta dan Kampung Blangkon Serengan, Kota Surakarta.

4. Jenis dan Sumber Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian Hukum ini bersumber dari 2 (dua) sumber yaitu:

a. Data Primer

Meupakan suatu data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dari sumber pertama atau langsung dari objek atau subjek penelitian, Data ini dapat diperoleh oleh peneliti melalui observasi langsung, wawancara dengan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surakarta dan Masyarakat di Kampung Blangkon Serengan Kota Surakarta.

b. Data Sekunder

Jenis data yang digunakan adalah data Sekunder, adalah data yang diperoleh melewati pustaka yang dilakukan terhadap bahan hukum yang

relevan dengan perumusan masalah. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bahan hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai ketentuan mengikat, seperti:
 - a) Pasal 28H Ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja
 - c) Undang – Undang Nomor 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
 - e) Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 4 tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta..
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu sumber – sumber hukum yang tidak memiliki kekuatan hukum primer, tetapi digunakan sebagai panduan, interpretasi, penjelasan atas bahan hukum primer. Contohnya adalah hasil penelitian, karya dari kalangan hukum, dan sebagainya.
- 3) Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberikan arahan dan penjelasan untuk bahan hukum primer dan sekunder, seperti jurnal dan artikel online yang dibahas dalam penelitian ini:

4) Sumber data

Sumber data diperoleh dari hasil kepustakaan yang meliputi:

- a) Buku-Buku yang dimiliki
- b) Website
- c) Jurnal dan Artikel

5. Metode Pengumpulan data

Metode Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Lapangan:

Dalam Studi lapangan pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini, Penulis menggunakan teknik wawancara. wawancara adalah proses interaksi antara dua orang atau lebih, yang Dimana salah satu pihak bertanya dan pihak yang lainnya menjawab secara lisan.

b. Studi Pustaka

Studi Pustaka adalah mengumpulkan, identifikasi dan menganalisis data untuk dilakukan pencatatan atau pengutipan terhadap data. Studi Pustaka dilakukan dalam tahap-tahap berikut:

- 1) Menentukan sumber data dan bahan hukum sekunder
- 2) Diperlukan identifikasi data
- 3) Mengumpulkan data yang terkait dengan rumusan masalah.

6. Metode Analisis Data

Penelitian ini dianalisis menggunakan data secara deskriptif kualitatif, Deskriptif kualitatif adalah analisis data yang diperoleh (bentuk kata - kata, gambar atau perilaku), dan bukan dalam bentuk bilangan atau angka statistik, sebaliknya dengan memberikan uraian naratif tentang situasi atau kondisi yang diteliti.

G. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan skripsi yang berjudul PERAN DINAS PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN SERTA PERTANAHAN KOTA SURAKARTA MENGENAI PERALIHAN FUNGSI LAHAN TANAH MAKAM MENJADI HUNIAN DI KAMPUNG BLANGKON SERENGAN terdiri atas 4 (Empat) Bab. Adapun rancangan seluruh bagian isi skripsi secara garis besar sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Pendahuluan yang berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Metode Pendekatan, Jenis Penelitian, Sumber dan Jenis data, Metode Pengumpulan data, Metode Analisis data dan Sistematika Skripsi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang tinjauan umum, memuat tinjauan umum, merupakan bab yang membahas dasar teori terkait dengan permasalahan. Sub bab ini berisikan tinjauan umum tentang Tata Ruang, Pengertian tentang Perumahan dan Kawasan

Permukiman, Pengertian Alih fungsi tanah, Dasar, Teori Hukum *Law as a tool of social engineering* oleh Rescoe Pound.

BAB III: HASIL DAN PEMBAHASAN

- A. Peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surakarta mengenai alih fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di Kampung Blangkon Serengan
- B. Hambatan Apa saja yang ditemui dalam peralihan fungsi lahan tanah makam menjadi hunian di Kampung Blangkon Serengan.

BAB IV: PENUTUP

- A. Kesimpulan dan Saran