

**PERUBAHAN PERUNTUKAN KAWASAN BEKAS WILAYAH  
PERTAMBANGAN RAKYAT MENJADI KAWASAN PERMUKIMAN  
DAN KAWASAN PARIWISATA MENURUT PERATURAN DAERAH  
NOMOR 13 TAHUN 2014 TENTANG RENCANA TATA RUANG  
WILAYAH KOTA BANJARBARU TAHUN 2014-2034**

**Risna Asrining Tyas**

Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Email: nakal\_tata@yahoo.com

***Abstract***

*This study analyzes the changes Appropriation Region Former Mining Areas People Become Region Settlement and Area Tourism in Banjarbaru South Kalimantan Province, in order to understand and study the factors or reasons of government policy town Banjarbaru the spatial arrangement former mining areas people into residential areas and City tourism district Banjarbaru. The causes and implications of spatial planning law. This study uses empirical juridical approach. The results showed that the Appropriation Changes People's Region former mining area into a Settlement Region and Tourism Region in Banjarbaru South Kalimantan province in accordance with Regional Regulation Banjarbaru No. 13 of 2014 on Spatial Planning Banjarbaru Year 2014-2034. The legal implications of spatial former artisanal mining area is the overlap in land use to residential areas and tourist resorts.*

***Key words:*** law, land utilization, spatial planning

**Abstrak**

Penelitian ini menganalisis Perubahan Peruntukan Kawasan Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat Menjadi Kawasan Pemukiman dan Kawasan Pariwisata di Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan, dengan tujuan untuk memahami dan mengkaji faktor-faktor atau alasan kebijakan pemerintah daerah kota Banjarbaru terhadap penataan ruang bekas wilayah pertambangan rakyat menjadi kawasan permukiman dan kawasan pariwisata di Kota Banjarbaru. Faktor penyebab dan implikasi hukum penataan ruang. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perubahan Peruntukan Kawasan Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat menjadi Kawasan Pemukiman dan Kawasan Pariwisata di Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034. Implikasi hukum penataan ruang bekas kawasan pertambangan rakyat adalah terjadinya tumpang tindih dalam pemanfaatan lahan terhadap kawasan pemukiman maupun kawasan pariwisata.

**Kata kunci:** hukum, peruntukan lahan, tata ruang

## **Latar Belakang**

Sumber daya alam merupakan kekayaan yang dimiliki suatu wilayah yang berasal dari alam seperti hutan, sungai dan sebagainya. Sumber daya manusia merupakan penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah yang berperan utama dalam pembangunan suatu wilayah. Sumber daya fisik (buatan) merupakan sumber daya yang terdapat dalam suatu wilayah yang berasal dari hasil karya manusia yang bertujuan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan dan menunjang aktivitas manusia. Apabila dari ketiga sumber daya tersebut tidak dikelola secara optimal maka akan menimbulkan dampak negatif. Sebagai salah satu contoh pengelolaan sumber daya alam yang kurang baik adalah adanya alih fungsi hutan lindung menjadi kawasan budidaya yang tidak terkendali menyebabkan kerusakan ekosistem. Dampak nyata dari kerusakan ekosistem tersebut adalah adanya banjir bandang, *global warming* dan sebagainya.

Untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumber daya tersebut, maka diperlukan langkah yang bijak untuk mengelolanya melalui penataan ruang. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa definisi penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penataan ruang. Perencanaan merupakan upaya yang dilakukan untuk membangun suatu wilayah menuju masa depan yang lebih baik berdasarkan indikator-indikator tertentu yang menjadi data input dalam proses perencanaan seperti keadaan fisik (kondisi alam dan geografis), sosial budaya (aspek demografi dan sebaran penduduk), ekonomi (pusat-pusat perdagangan eksisting maupun yang berpotensi untuk dikembangkan) dan aspek strategis nasional lainnya.

Indonesia adalah Negara yang kaya akan sumber daya alam, baik sumber daya alam hayati maupun sumber daya alam non hayati. Yang termasuk sumber daya alam non hayati adalah bahan galian yang dapat dipergunakan dan diolah untuk kelangsungan hidup seluruh manusia. Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 33 ayat (3) berbunyi, bahwa :<sup>1</sup>

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara harus mengetahui potensi atau sumber kekayaan buminya yang meliputi wilayah darat, laut dan ruang di atasnya termasuk didalam perut bumi itu sendiri, oleh sebab itu pemerintah harus melakukan optimalisasi sumber kekayaan buminya yang terkandung pada semua wilayah tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penelitian ini fokus pada pertambangan yang kedua, yaitu tambang rakyat atau *artisanal mining* atau *small scale mining*. Mengapa studi tambang rakyat penting? Karena tambang rakyat menyangkut hajat hidup masyarakat, ada ribuan rakyat yang menggantungkan hidupnya pada setiap tambang rakyat. Selain itu juga karena keadaan tambang rakyat itu sendiri. Ketua *The Geoglogical Society of London*, Sir Mark Moody Stuart<sup>2</sup> menyebutkan bahwa kondisi tambang rakyat secara umum sangat buruk, baik dari segi kesejahteraan masyarakat sekitar, kesehatan maupun keselamatan pekerja sehingga kondisi tersebut harus segera diperbaiki.

Tambang rakyat adalah tambang yang dikerjakan oleh masyarakat atau penduduk setempat baik secara perorangan maupun secara berkelompok dengan alat-alat sederhana atau alat-alat tradisional. Persoalan tambang rakyat semakin menarik karena aspek-aspek terkait tidak terdata, seperti di lokasi penelitian ini yaitu tambang rakyat intan di cempaka, tidak ada data yang ditemukan yang memuat berapa jumlah pekerja tambang, berapa luas tambang, dan berapa rupiah hasil dari tambang tersebut. Kegiatan penambangan rakyat telah lama dilakukan oleh sebagian masyarakat di Indonesia, termasuk juga penambangan intan rakyat di Kecamatan Cempaka Kota Banjarbaru.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).

<sup>2</sup> Mark Moody Stuart, anggota dewan Accenture direksi sejak Oktober 2001, adalah ketua Anglo America plc, sebuah perusahaan pertambangan dan sumber daya alam global, 2002-2009.

Kecamatan Cempaka memiliki wilayah seluas  $\pm$  14.670 Ha (39,50% dari luas wilayah Kota Banjarbaru).<sup>3</sup>Dengan distribusi penduduk adalah 42.471 jiwa, dan arahan kepadatan 3 jiwa/Ha.<sup>4</sup>

Salah satu aktivitas yang dilaksanakan oleh masyarakat di Kecamatan Cempaka ini adalah kegiatan penambangan, misalnya : batu, pasir, intan, emas, dan batubara. Khusus untuk penambangan intan, telah lama diusahakan oleh masyarakat kecamatan cempaka secara turun temurun. Hal ini mereka lakukan untuk memperoleh pendapatan dan mempertahankan kehidupannya.

Tambang rakyat tersebut sudah ada sejak puluhan tahun yang lalu. Terdapat dua tambang rakyat intan yang lokasinya cukup besar di cempaka yaitu tambang rakyat Pumpung dan Murung Muara. Tambang rakyat tersebut berada diluar regulasi hukum, yang artinya tambang tersebut tidak memperoleh surat izin resmi dari pemerintah, tambang rakyat tersebut masih bersifat illegal. Namun, walau illegal tambang tersebut menjadi lahan produktif yang dimanfaatkan oleh banyak pihak bahkan pemerintah daerah sekalipun. Penelitian ini akan mencari tahu lebih dalam fakta tersebut.

Tambang rakyat intan di Cempaka telah menjadi gantungan hidup sekitar 7000 jiwa. Walaupun menjadi gantungan hidup namun keberadaan tambang tersebut hanya memperkaya sebagian pihak yaitu kaum marginal, sehingga dalam hal ini para pendulang masih hidup di bawah kesejahteraan.

Kehidupan sektor tambang rakyat intan tidak hanya memberikan dampak positif tetapi juga memberikan dampak negatif. Dampak positif antara lain sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD), sumber devisa negara, peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan ekonomi.

Dampak negatif terjadi akibat kegiatan penambangan rakyat intan antara lain mengubah bentuk bentang alam, merusak lingkungan, menghasilkan limbah, serta menguras air tanah dan permukaan. Jika tidak dilakukan rehabilitasi, lahan-lahan bekas penambangan akan membentuk lubang-lubang besar mirip danau dan

---

<sup>3</sup> Sumber: BAPPEDA Kota Banjarbaru, 2010.

<sup>4</sup> Pasal 8, Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 5 Tahun 2001 tentang *Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Banjarbaru Tahun 2000-2010*.

dikelilingi tumpukan-tumpukan tanah bekas galian seperti bukit-bukit kecil yang tak beraturan. Disamping itu kegiatan pertambangan dapat memberikan perubahan budaya dan adat istiadat setempat.

Kemunculan tambang rakyat intan menjadi fenomena baru berkaitan dengan pemanfaatan ruang di Kota Banjarbaru. Banyaknya lokasi yang penggunaannya tumpang tindih antara penggunaan untuk lokasi pertambangan dengan penggunaan lainnya menjadi permasalahan sendiri berkaitan dengan rencana tata ruang yang ditetapkan. Lokasi pertambangan rakyat intan yang relatif menyebar di seluruh Kecamatan Cempaka menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi kawasan dari peruntukannya di sebagian wilayah Kota Banjarbaru.

Berubahnya kebijakan Pemerintah Daerah Kota Banjarbaru mengenai kawasan pertambangan menjadi kawasan permukiman dan kawasan pariwisata, diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035 dan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034.

Guna menegakkan Peraturan Daerah, sebagai salah satu tugas utama dari Satuan Polisi Pamong Praja (di singkat dengan Satpol PP)<sup>5</sup>. Terlebih kewenangan Satpol PP di batasi oleh kewenangan represif yang sifatnya non yustisial. Aparat Satpol PP seringkali harus menghadapi berbagai kendala ketika harus berhadapan dengan masyarakat yang memiliki kepentingan tertentu dalam memperjuangkan kehidupannya.

Dengan terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 255 ayat (1) disebutkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Dalam menegakkan Peraturan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai kewenangan :<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* Pasal 255 ayat (2).

- a. melakukan tindakan penertiban;
- b. melakukan penindakan;
- c. melakukan tindakan penyelidikan; dan
- d. melakukan tindakan administratif.

Peralihan/perubahan fungsi ruang atau penataan ruang tersebut mempunyai kecepatan yang berbeda-beda antar satu daerah dengan daerah lain, sehingga dalam pelaksanaannya di lapangan terlihat semakin jelas terjadi kecenderungan penyimpangan terlihat semakin jelas terjadi kecenderungan penyimpangan atau tidak sesuai lagi dengan yang telah ditetapkan didalam perencanaan tata ruang. Penyimpangan ini semakin nyata terlihat terutama di kawasan yang sedang mengalami perkembangan cukup pesat.

Untuk mengurangi penyimpangan terhadap pemanfaatan ruang, maka diperlukan suatu proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang arif dan bijaksana sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang merupakan kebutuhan yang sangat mendesak dan oleh karena itu perlu adanya Rencana Tata Ruang Wilayah yang mengatur semua rencana dan kegiatan pemanfaatannya agar dapat dilakukan secara optimal dengan memperhatikan keserasian, keseimbangan, keterpaduan, ketertiban, kelestarian dan dapat dipertahankan secara terus menerus dan berkelanjutan.

Akibat aktifitas pertambangan tentunya menyebabkan perubahan dalam ekologis, yaitu kerugian ekologis bagi masyarakat setempat, sehingga jika masyarakat setempat sendiri yang mengelola maka ia tidak hanya mendapat kerugian ekologis dari tambang tetapi juga keuntungan ekonomis dan diharapkan kerugian ekologis dari kegiatan pertambangan bisa diminimalisir karena masyarakat setempat sendiri yang mengelola. Tetapi, pada kenyataannya masyarakat setempat tidak pernah melakukan kegiatan pasca penambangan.<sup>7</sup>

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka timbul pertanyaan “Mengapa Pemerintah Daerah mengubah bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata melalui Peraturan Daerah

---

<sup>7</sup> I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumber Daya Alam (dalam Perspektif Antropologi Hukum)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008), hlm. 105.

Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034? dan Bagaimana implikasi hukum penataan ruang bekas wilayah pertambangan rakyat?”. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dalam penelitian menggunakan pendekatan yuridis sosiologis dengan sumber data primer dan sekunder yang dikumpulkan menggunakan metode observasi dan wawancara, dengan menggunakan analisis penelitian deskriptif.

## **Pembahasan**

### **A. Faktor-Faktor yang Mendasari Perubahan Pengaturan Peruntukan Kawasan**

Beberapa hal yang mendasari pemerintah untuk mengambil perubahan yang semula kawasan tersebut sebagai kawasan pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata adalah sebagai berikut :

1. Bekas pertambangan rakyat yang tidak direklamasi dan sengaja dibiarkan membawa dampak yang negatif terhadap penataan ruang Kota Banjarbaru.
2. Kepadatan penduduk yang tidak merata di setiap kecamatan.
3. Pelebaran lahan untuk kawasan pemukiman.

#### **1. Faktor permasalahan penataan ruang kota Banjarbaru**

##### **a. Jumlah penduduk**

Dengan jumlah penduduk yang relatif cukup padat dan ketidaksesuaian dengan luas wilayah Kota Banjarbaru yang relatif tidak luas maka memungkinkan pemerintah Kota Banjarbaru untuk membuat terobosan perluasan wilayah dengan melakukan alihfungsi bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman penduduk.

Kepadatan penduduk<sup>8</sup> tidak dibarengi dengan pemerataan penduduk dan peningkatan sumber daya manusia. Tentu akan menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, dan pada akhirnya sumber daya alam akan sebagai beban dan akan terkuras habis. Dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi,

---

<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Banjarbaru, Tahun 2011.

kebutuhan akan hidup lebih besar, maka sumber alam tertekan. Sehingga, menimbulkan masalah yaitu kemiskinan dan keterbelakangan penghayatan lingkungan hidup mendesak keperluan masyarakat, untuk mengelola sumber daya alam secara tepat dan efektif sehingga kurang mengindahkan faktor lingkungan hidup.

b. Ekonomi

Dengan sempitnya wilayah Kota Banjarbaru yang tidak seimbang dengan laju percepatan pertumbuhan penduduk yang setiap tahun mengalami peningkatan yang signifikan akan membawa dampak menyempitnya lapangan pekerjaan terutama dengan menarik munculnya investor-investor dari luar yang akan menanamkan sahamnya di wilayah Kota Banjarbaru, dengan kebijakan perluasan lahan akan membawa dampak positif dan ruang gerak perekonomian di wilayah Kota Banjarbaru. Sehingga, diharapkan akan dapat merangsang para investor untuk menanamkan sahamnya dengan membuka bidang usaha yang nantinya akan dapat menyerap tenaga kerja di Kota Banjarbaru.

Pemerintah Daerah Kota Banjarbaru menawarkan kawasan Kecamatan Cempaka kepada investor, dengan alasan pemerataan pembangunan. Kawasan tersebut, masih bisa dikembangkan sebagai tempat wisata. Dengan harapan, ekonomi masyarakat sekitar akan tumbuh.

Pemerintah Kota Banjarbaru dalam mengembangkan kawasan pariwisata, membuka kesempatan kerjasama dengan pihak swasta. Hal ini dilakukan agar sektor pariwisata bisa berkembang pesat tanpa harus mengeluarkan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang terlalu banyak.

c. Bencana alam

Banyak faktor yang dapat menjadi penyebab terjadinya banjir, secara umum penyebab terjadinya dapat dibedakan menjadi dua kelompok yaitu banjir yang disebabkan oleh sebab-sebab peristiwa alam dan faktor campur tangan manusia.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Studi Banjir Kecamatan Cempaka Kota Banjarbaru, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Banjarbaru.

Banjir selalu membawa atau mengakibatkan kerugian-kerugian harta maupun jiwa yang pada akhirnya berujung pada penderitaan. Disamping itu genangan-genangan yang terjadi dari sisa-sisa banjir akan menjadi sumber berbagai penyakit. Namun demikian sungai selain sering membawa banjir juga merupakan potensi bagi masyarakat setempat, karena sungai merupakan sumber air yang sangat dibutuhkan semua kehidupan yang ada dimuka bumi ini. Agar manfaat sungai dapat dirasakan lebih besar dari pada bencana banjir yang akan ditimbulkannya, maka diupayakan untuk melakukan pengendalian banjir melalui beberapa pola dan sistem penanganannya.

Dari hasil<sup>10</sup> identifikasi genangan banjir, penyebab terjadinya banjir, hasil pengamatan dan analisis sementara, dapat diperkirakan bahwa banjir yang terjadi di Kecamatan Cempaka disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Intensitas hujan disertai hujan yang berlangsung terus menerus dalam beberapa hari.
2. Kurangnya kapasitas alur sungai pada beberapa lokasi tertentu.
3. Kondisi drainase yang buruk dan tidak memadai.
4. Hambatan arus banjir akibat meander sungai cukup berat.
5. Rendahnya elevansi tebing sungai pada beberapa lokasi tertentu.

Banjir atau genangan di daerah Sungai Tiung Kecamatan cempaka terutama disebabkan oleh :

1. Hilangnya alur sungai sehingga badan air yang seharusnya berada di penampungan sungai melimpah keluar dan menggenangi daerah sekitar.
2. Dangkalnya alur sungai yang masih ada sehingga tidak mampu mengalirkan jumlah debit yang biasa dilewatkan dalam kondisi normal.

Untuk daerah Cempaka, sebagian besar belum memiliki saluran drainase. Pada ruas jalan utama di Kecamatan Cempaka saluran drainase kanan dan kiri banyak yang tidak berfungsi dan tidak terawat, pada ruas jalan tertentu tidak

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Bidang Penataan Ruang, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Banjarbaru, 29 Maret 2016.

terdapat saluran drainase. Pembuangan akhir pada saluran drainase ruas jalan tersebut yaitu pada Sungai Basung dan Sungai Tiung.

Kondisi topografi<sup>11</sup> Kecamatan Cempaka yang bergelombang menjadi salah satu faktor penyebab genangan pada daerah-daerah cekungan, karena belum terdapat saluran pengeluaran dari daerah tersebut.

d. Krisis pangan dan air

Air merupakan kebutuhan hidup dan kehidupan yang paling hakiki, oleh karena itu tersedianya air bersih atau air baku untuk air minum, serta cara menangani air buangan akan menjamin kelangsungan kehidupan.

Kondisi lingkungan terkait erat dengan kondisi sanitasi, dan kondisi sanitasi sangat berkaitan erat dengan tersedianya air dalam jumlah yang cukup, dan terdistribusi dengan baik pula.

Sebagian besar badan sungai yang ada di Kota Banjarbaru mengalami penyempitan lebar sungai yang diakibatkan dari okupasi bangunan rumah dan beberapa fasilitas sosial. Bahkan, kondisi eksisting sungai-sungai dalam DAS di Kecamatan Cempaka telah mengalami perubahan akibat sedimentasi, timbunan sampah dan pemukiman yang tidak teratur di sepanjang sungai, bahkan terdapat sungai-sungai yang sudah tidak berfungsi lagi.

Saluran air di daerah pertanian di Kecamatan Cempaka berasal dari sumber air di bagian hulu yang dialirkan untuk mengairi sawah. Saluran pembuang akhirnya adalah sungai besar. Ketika air diperlukan untuk mengairi sawah maka tabat<sup>12</sup> yang ada di bagian hilir ditutup dan jika air tidak diperlukan untuk mengairi sawah maka tabat dibuka.

Sungai-sungai di Kecamatan Cempaka sudah banyak yang berubah fungsi karena aktifitas manusia, terutama pada daerah-daerah yang mayoritas penduduknya melakukan aktifitas pendulangan sehingga sungai yang semestinya mengalirkan air ke sawah pada musim hujan tidak bisa mengalirkan air sehingga

---

<sup>11</sup> Fakta, Data dan Analisa, Badan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal Kota Banjarbaru.

<sup>12</sup> Tabat (Bahasa Banjar) adalah dam kayu atau kontruksi nang dibangun gasan manahan laju banyu manjadi waduk, danau atau wadah baparaian (kontruksi yang dibangun untuk menahan air). Lawang (pintu), sebagai penghalat (pembatas) pada irigasi. (Bahasa Banjar Kuno).

terjadi banjir, selain itu banyaknya rumah-rumah penduduk yang dibangun pada bantaran sungai dan melebihi batas sempadan sungai.

Di Kecamatan Cempaka terdapat daerah pertambangan intan. Bekas galian dari kegiatan penambangan intan tersebut menimbulkan kubangan. Untuk membuang air dari kubangan tersebut digunakan pompa. Airnya dialirkan melalui pipa ke sungai terdekat. Sebelum pembuangan air di dalam kubangan tersebut ke sungai sebaiknya air diolah melalui *detention pond* agar air yang masuk ke sungai tidak tercemar dan untuk memisahkan antara air dan sedimen pengikutnya agar tidak menyebabkan pendangkalan pada sungai yang menjadi tempat pembuangan tersebut.

e. Perubahan iklim

Isu perubahan iklim sudah menjadi isu nasional dan bahkan isu dunia, sehingga Kota Banjarbaru di harapkan dapat memberikan kontribusi untuk mengurangi dampak dari perubahan iklim tersebut. Salah satu langkah yang harus dilakukan adalah melakukan penataan ruang yang seimbang dan berwawasan lingkungan.

Terjadinya perubahan iklim bisa dikarenakan fenomena alam maupun karena tingkah laku manusia yang suka merusak lingkungan, sehingga perubahan iklim berdampak yang dapat dikhawatirkan bagi penduduk bumi. Dampak perubahan iklim sangat mengerikan, karena bisa mengancam kehidupan umat manusia. Dan inilah dampak dari perubahan iklim:

- a. Sarana prasarana (infrastruktur) menjadi rusak.
- b. Merebaknya wabah penyakit terutama pernapasan.
- c. Kekeringan dan kekurangan sumber air.
- d. Terjadinya bencana alam dimana-mana.
- e. Harga pangan menjadi semakin meningkat (mahal).
- f. Udara menjadi semakin kotor.

## **2. Faktor Deviasi Peraturan Daerah RTRW Provinsi Kalimantan Selatan terhadap Peraturan Kota RTRW Kota Banjarbaru**

Ditinjau dari Teori Hans Kelsen tentang hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034 (Lembaran Daerah Kota Banjarbaru Tahun 2014 Nomor 13, Tambahan Lembaran Daerah Kota Banjarbaru Tahun 2014 Nomor 11) dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035 (Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 93) secara substansi harus dicabut atau direvisi.

Menurut Dendy Sugono,<sup>13</sup> hierarki berarti urutan tingkat. Menurut Padmo Wahjono,<sup>14</sup> bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat, seperti piramida, yang merupakan “sokoguru” sistem hukum nasional.

Dengan demikian maka hierarki merupakan urutan atau penjelasan jangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu dilakukan pengujian perundang-undangan.<sup>15</sup>

Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034 (Lembaran Daerah Kota Banjarbaru Tahun 2014 Nomor 13, Tambahan Lembaran Daerah Kota Banjarbaru Tahun 2014), ditetapkan pada tanggal 2 Desember 2014 dan diundangkan pada tanggal 4 Desember 2014 di Banjarbaru. Sedangkan, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035 (Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 93), ditetapkan pada tanggal 25

---

<sup>13</sup> Dendy Sugono, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pemred, 2008), hlm. 543.

<sup>14</sup> Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, (Jakarta: Rajawali, 1992), hlm. 2-3.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 74.

september 2015 di Banjarmasin dan diundangkan pada tanggal 25 September 2015 di Banjarbaru.

Secara hierarki berdasarkan urutan tingkat peraturan perundang-undangan, Peraturan Kota Banjarbaru tidak boleh menetapkan terlebih dahulu dari pada Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan.

**a. Faktor-Faktor yang Menyebabkan Perubahan Pengaturan Peruntukan Kawasan**

Dalam Pasal 7 tentang Struktur Pemanfaatan Ruang Kota pada ayat (2) huruf c menyatakan bahwa fungsi utama dari Bagian Wilayah Kota (BWK) Cempaka adalah Kawasan pertambangan (huruf b), sehingga Kecamatan Cempaka dikenal sebagai kawasan pertambangan rakyat.

Faktor-faktor yang menyebabkan perubahan pengaturan peruntukan kawasan bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata dalam hukum penataan ruang Kota Banjarbaru dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) faktor yaitu faktor hukum dan faktor non hukum.

Faktor hukum adalah faktor yang menyebabkan perubahan pengaturan peruntukan kawasan dalam hukum penataan ruang Kota Banjarbaru yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Faktor non hukum adalah faktor yang menyebabkan perubahan pengaturan peruntukan kawasan dalam hukum penataan ruang Kota Banjarbaru yang tidak terkait langsung dengan hukum. Faktor non hukum yang menyebabkan perubahan pengaturan peruntukan kawasan seperti faktor politik, ekonomi, lingkungan, sosial, dan budaya.

Proses perencanaan tata ruang dan peran serta masyarakat seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang hendaknya dijalankan sebagaimana mestinya sehingga terwujud kebersamaan antara pemerintah dan masyarakatnya dalam pemanfaatan penataan ruang Kota Banjarbaru. Tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat,<sup>16</sup> tata ruang menjadi tidak bermanfaat. Tata ruang yang direncanakan dan ditetapkan tanpa peran serta ataupun diketahui masyarakat tidak ada gunanya,

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Bidang Penataan Ruang, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Banjarbaru, 30 Maret 2016.

untuk itu diperlukan hukum yang progresif dan responsif terhadap kepentingan masyarakat.

Ditinjau dari faktor hukum dan non hukum yang negatif dalam perubahan pengaturan peruntukan kawasan sebagaimana pendapat responden, dapat diartikan bahwa telah terjadi pelanggaran dan/atau penyimpangan di lapangan terhadap peraturan penataan ruang di Kota Banjarbaru.

Dikaitkan dengan konsep hukum progresif dan responsif serta prinsip *good environmental governance*, pelanggaran-pelanggaran tersebut menunjukkan belum konsistennya *stakeholder* dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam hukum penataan ruang di Kota Banjarbaru, baik itu masyarakat, aparat pelaksana dan penegak Perda RTRW, maupun pejabat pengawas.

#### **b. Implikasi Hukum Penataan Ruang Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat**

Implikasi hukum penataan ruang dalam perubahan peruntukan kawasan bekas wilayah pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata di Kota Banjarbaru, ditinjau dari Teori M. Friedman,<sup>17</sup> sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang mempengaruhi yaitu:

1. Struktur hukum (Legal struktur)

Pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur mencakup dua hal yaitu kelembagaan hukum dan aparatur hukum.

2. Substansi hukum (Legal Substance)

Mencakup peraturan yang tidak hanya pada perundang-undangan positif saja, akan tetapi termasuk norma dan pola tingkah laku yang hidup dalam masyarakat. Penekanannya terletak pada hukum yang hidup, bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum.

3. Budaya hukum (Legal Culture).

Sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.

---

<sup>17</sup> Lawrence M. Friedman, 1984, *Hukum Amerika*, Sebuah Pengantar, Terjemahan Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 7.

Ketiga unsur ini selain berhubungan antara satu dengan yang lainnya dan tidak dapat dipisahkan secara masif. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif, seperti penegakan hukum yang terjadi saat ini berkesan tidak sistematis, tumpang tindih dan bersifat terhadap berbagai pelanggaran hukum yang terjadi. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya, terutama hubungan antara ketiga unsur tadi yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

**c. Implikasi Hukum Penataan Ruang Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat Atas Kebijakan Pilihan Struktur dalam Hukum Penataan Ruang Kota Banjarbaru**

Dengan berubahnya kebijakan Pemerintah Daerah Kota Banjarbaru mengenai kawasan bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata, diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035 dan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034.

**a. Kawasan Pemukiman**

Dalam penjelasan Pasal 82 ayat (1) menyatakan bahwa : “Kawasan peruntukan permukiman adalah kawasan budidaya yang diperuntukan bagi tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan ditetapkan dengan kriteria sebagai berikut, berada di luar kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana, memiliki akses menuju pusat kegiatan masyarakat di luar kawasan dan memiliki kelengkapan sarana, prasarana dan utilitas pendukung”<sup>18</sup>.

Pasal 38, kepadatan penduduk Kota banjarbaru berdasarkan tingkat kepadatan dapat di bagi menjadi 5 kelompok, yaitu:

---

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 82, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035*.

- a. kepadatan < 25 jiwa/Ha disebut kawasan pedesaan (rural);
- b. kepadatan 25-100 jiwa/Ha disebut kawasan peri urban;
- c. kepadatan 100-175 jiwa/Ha disebut kawasan urban low;
- d. kepadatan 175-250 jiwa/Ha disebut kawasan urban medium;
- e. kepadatan > 250 jiwa/Ha disebut kawasan urban high.

b. Kawasan Pariwisata

Jadi, pada Pasal 81 huruf d pada angka 4 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035 menyatakan bahwa kawasan pertambangan rakyat intan atau pendulangan intan diubah menjadi kawasan wisata budaya. Dalam penjelasan Pasal 81 menyatakan “Kawasan peruntukan pariwisata adalah kawasan yang didominasi oleh fungsi kepariwisataan, mencakup sebagian areal dalam kawasan lindung atau kawasan budidaya yang lain yang didalamnya terdapat konsentrasi daya tarik dan fasilitas penunjang pariwisata”.<sup>19</sup>

Pasal 42 huruf b angka 1 dan angka 5 merupakan kawasan wisata yang berada di Kecamatan Cempaka Kota Banjarbaru, kawasan tersebut merupakan kawasan wisata pertambangan rakyat. Dimana kawasan pertambangan rakyat masih ada tetapi dijadikan kawasan pariwisata bagi wisatawan domestik maupun wisatawan internasional.

**d. Implikasi Hukum Penataan Ruang Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat Atas Kebijakan Pilihan Substansi dalam Hukum Penataan Ruang Kota Banjarbaru**

Menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah sikap dan tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

---

<sup>19</sup> Penjelasan Pasal 81, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035*.

Penegakan hukum adalah proses berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Penegakan hukum sangat bergantung pada aparat-aparat yang bersih yang menjalankan fungsi-fungsi penegakan hukum tersebut.

Untuk mendukung dan melaksanakan Perda tersebut, perlu ditindak lanjuti dengan pembuatan Peraturan Gubernur dan atau Keputusan Gubernur bagi pemerintah provinsi, serta Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati bagi pemerintah daerah, dan juga Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota bagi pemerintah kota.

Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dalam konteks penegakan Perda dan Perkada dalam konteks penataan ruang sangat strategis. Penegakan ini diatur dalam Pasal 255, 256, dan 257 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Satuan Polisi Pamong Praja, disingkat Satpol PP adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah. Keberadaan Polisi Pamong Praja dalam jajaran Pemerintah Daerah mempunyai arti khusus yang cukup strategis, karena tugas-tugasnya membantu Kepala Daerah dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban serta penegakan Peraturan Daerah sehingga dapat berdampak pada upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.<sup>20</sup>

Lemahnya penegakan hukum dalam implementasi Perda RTRW dalam perubahan peruntukan kawasan bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata merupakan realitas lemahnya penegakan hukum<sup>21</sup> dalam mengimplementasikan RTRW yang telah ditetapkan. Kekurangmampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan seringkali menampilkan aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Seringkali pemerintah daerah memberikan ijin

---

<sup>20</sup> Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja, 1995, Jakarta, Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD).

<sup>21</sup> Wawancara Kepala Bagian Penegakan Perda, Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kalimantan Selatan, 30 Maret 2016.

penggunaan lahan seperti kawasan pertambangan rakyat masih ada yang beroperasi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Seluruh pemerintah daerah melalui aparat penegak hukum diharap pro aktif mengawasi adanya pelanggaran tata ruang di daerah masing-masing, sebab jika hal ini dibiarkan dan tidak diawasi dengan baik maka kerusakan alam akan bertambah parah tidak nyaman lagi untuk dihuni.

**e. Implikasi Hukum Penataan Ruang Bekas Wilayah Pertambangan Rakyat Atas Kebijakan Pilihan Budaya Hukum dalam Hukum Penataan Ruang Kota Banjarbaru**

Faktor budaya hukum yang menurut Dardji Darmodihardjo & Sidharta,<sup>22</sup> warga masyarakat Indonesia cenderung rendah budaya hukum atau kesadaran hukum yang rendah, dengan kasat mata dapat dilihat dari dinamika kehidupan sehari-hari. Sehingga tidaklah aneh apabila lahan yang tersedia dengan berbagai fungsi yang telah diatur melalui peraturan perundang-undangan, bisa jadi berubah fungsi, baik karena diserobot oleh pihak yang tidak berhak maupun berubah fungsi karena adanya dispensasi yang menyimpang berkenaan adanya kolusi, korupsi antar birokrasi dan pihak lain.

Budaya hukum yang lemah baik dari aparat pemerintah maupun warga masyarakat yang menyimpang hukum, semakin diperparah oleh pembiaran-pembiaran dari pimpinan aparat pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat sendiri, lebih ironis lagi jika para pelaku pelanggaran tata ruang dari berbagai skala, mulai dari skala yang kecil sampai skala yang besar, justru melibatkan para tokoh dan pimpinan daerah.

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang dalam kawasan bekas pertambangan rakyat merupakan salah satu faktor penting guna mengeliminasi, setidaknya mengurangi potensi timbulnya konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Lagi pula, hasil penataan ruang, baik RTRW maupun RTR kawasan dan RRTR pada akhirnya adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat di sekitar kawasan bekas pertambangan rakyat.

---

<sup>22</sup> Dardji Darmodihardjo dan Sidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1996), hlm. 154-155.

Menurut Hardjosoemantri, apabila tindakan-tindakan diambil untuk kepentingan masyarakat, dan apabila masyarakat diharapkan untuk menerima dan patuh pada tindakan tersebut, maka masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengembangkan dan mengutarakan pendapat. Dengan kata lain, diperlukan adanya peran serta masyarakat.

Dalam Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru Tahun 2014-2034, peran serta masyarakat dalam penataan ruang diatur dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 100.

Pada dasarnya pemerintah daerah telah mencantumkan dan memasukkan peraturan berupa Pasal-Pasal mengenai peran serta masyarakat dalam tata ruang, tapi masyarakat mengharap kepada pemerintah daerah Kota Banjarbaru untuk menyediakan lahan pekerjaan pengganti apabila kawasan pertambangan rakyat di tutup. Masyarakat<sup>23</sup> tidak hanya membutuhkan aturan-aturan tetapi membutuhkan kesejahteraan bagi mereka.

Masyarakat berharap dengan perubahan kawasan bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata dapat meningkatkan perekonomian, pendidikan dan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Cempaka.

## **Simpulan**

1. Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 13 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarbaru 2014-2034 telah sesuai dengan diubahnya kawasan bekas pertambangan rakyat menjadi kawasan pemukiman dan kawasan pariwisata dengan aturan penataan ruang Kota Banjarbaru, dengan beberapa alasan, yaitu :
  - 1) Permasalahan Lingkungan
  - 2) Ekonomi
  - 3) Kependudukan
  - 4) Bencana Alam

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Sekertaris Camat, Kecamatan Cempaka Kota Banjarbaru, 4 April 2016.

2. Implikasi hukum penataan ruang bekas kawasan pertambangan rakyat adalah terjadinya tumpang tindih dalam pemanfaatan lahan terhadap kawasan pemukiman maupun kawasan pariwisata.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

Darmodihardjo, Dardji dan Sidarta. *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo, 1996.

Sugono, Dendy. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pemred, 2008.

Nurjaya, I Nyoman. *Pengelolaan Sumber Daya Alam (dalam Perspektif Antropologi Hukum)*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Friedman, Lawrence M. *Hukum Amerika*. Sebuah Pengantar. Terjemahan Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001.

Wahjono, Padmo. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*. Jakarta: Rajawali, 1992.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 9 Tahun 2015 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2015-2035*.

Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 5 Tahun 2001 tentang *Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Banjarbaru Tahun 2000-2010*.

Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja. (Jakarta: Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD), 1995.