

# Sinkronisasi Hukum Pertanahan dan Hukum Tata Ruang dalam Pengalihan Hak Atas Tanah untuk Fasilitas Sosial dan Publik

Miftahul Huda, Yunita Reykasari

Universitas Muhammadiyah Jember,

DOI: <https://doi.org/10.47134/trilogi.v5i2.1703>

\*Correspondensi: Mifathul Huda

Email : [mifathulhuda@unmujhember.ac.id](mailto:mifathulhuda@unmujhember.ac.id)



**Copyright:** © 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

wujudnya pengalihan hak yang sah dan berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan metode normatif-yuridis dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) sinkronisasi normatif antara rezim hukum pertanahan dan hukum tata ruang masih bersifat parsial meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 telah mensyaratkan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang sebagai prasyarat pengadaan tanah, mekanisme operasional verifikasi, otoritas yang berwenang, dan sanksi atas ketidaksesuaian belum diatur secara komprehensif; (2) Ketidaksinkronan ini berimplikasi pada cacat administrasi pertanahan yang berpotensi menggugurkan legitimasi hukum pemanfaatan tanah untuk kepentingan publik. (3) Penelitian ini merumuskan konstruksi normatif integratif berupa kewajiban verifikasi spasial tersertifikasi sebagai *conditio sine qua non* pengalihan hak, disertai mekanisme sanksi yang berjenjang.

**Kata Kunci:** Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Sinkronisasi Hukum, Pengalihan Hak, Fasilitas Publik

**Abstract:** The transfer of land rights for social and public facilities is a crucial legal instrument in sustainable urban development. However, in practice, there is a significant normative asynchronous between the land legal regime as stipulated in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) and its implementing regulations and the spatial planning legal regime derived from Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning. This study aims to: (1) analyze the normative synchronization between the two legal regimes; (2) identify the legal implications of this asynchronous nature on the legitimacy of land rights transfer; and (3) formulate a normative construct capable of bridging this asynchronous nature to achieve a legitimate and sustainable transfer of rights. This study uses a normative-juridical method with a statute approach and a conceptual approach. The results of the study indicate that (1) normative synchronization between the land law regime and spatial planning law is still partial even though Government Regulation Number 39 of 2023 has required the conformity of spatial utilization activities as a prerequisite for land acquisition, operational verification mechanisms, competent authorities, and sanctions for non-conformity have not been comprehensively regulated; (2) This lack of synchronization has implications for land administration defects that have the potential to invalidate the legal legitimacy of land utilization for the public interest. (3) This study formulates an integrative normative construction in the form of an obligation for certified spatial verification as a *conditio sine qua non* for the transfer of rights, accompanied by a tiered sanction mechanism.

**Keywords:** Social Function Of Land Rights, Legal Synchronization, Land Rights Transfer, Public Facilities

## Pendahuluan

Dinamika pertumbuhan wilayah perkotaan di Indonesia mengalami percepatan signifikan dalam dua dekade terakhir. Urbanisasi yang masif, pertumbuhan ekonomi berbasis jasa, serta ekspansi kawasan penyangga kota metropolitan telah menciptakan tekanan besar terhadap ketersediaan dan pemanfaatan ruang. Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menunjukkan bahwa tingkat urbanisasi Indonesia pada tahun 2024 telah mencapai 57,3%, dengan proyeksi akan terus meningkat hingga 68% pada tahun 2035 (Safitri & Pradipta, 2023). Pertumbuhan ini menuntut penyediaan fasilitas sosial dan publik yang memadai, seperti sekolah, rumah sakit, ruang terbuka hijau, infrastruktur transportasi, dan fasilitas penunjang kehidupan perkotaan lainnya.

Ketersediaan tanah untuk fasilitas sosial dan publik menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya kota yang layak huni dan berkelanjutan. Namun, dalam praktiknya, pengadaan tanah untuk kepentingan publik sering kali menghadapi berbagai kendala hukum, administratif, dan sosial. Pengalihan hak atas tanah dari status hak privat menjadi aset publik bukanlah proses yang sederhana, melainkan melibatkan kompleksitas regulasi yang bersumber dari dua rezim hukum utama: hukum pertanahan dan hukum penataan ruang. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur secara fundamental mengenai hak-hak atas tanah, sementara Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur peruntukan dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah. Keduanya seharusnya berjalan sinkron dalam mengatur pengalihan hak atas tanah untuk kepentingan publik (Andaru & Kurniawan, 2025).

Persoalan mulai muncul ketika pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik dilakukan tanpa mempertimbangkan secara komprehensif kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) (Susilawati & Purwoadmodjo, 2019). Dalam konteks hukum pertanahan, pengalihan hak dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pelepasan hak, pencabutan hak, maupun pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023. Namun, regulasi-regulasi ini cenderung menekankan aspek prosedural dan kompensasi ekonomi, tanpa secara tegas mensyaratkan kesesuaian dengan rencana tata ruang sebagai *Conditio sine qua non* pengalihan.

Ketidaksinkronan normatif ini menciptakan berbagai permasalahan di lapangan. Pertama, pengalihan hak atas tanah sering dilakukan berdasarkan kebutuhan sektoral jangka pendek tanpa mempertimbangkan keterpaduan perencanaan ruang wilayah. Sebagai contoh, pembangunan fasilitas keagamaan atau pendidikan di lokasi yang secara tata ruang diperuntukkan sebagai kawasan lindung atau zona hijau, yang kemudian memicu konflik pemanfaatan ruang; kondisi serupa juga teridentifikasi dalam kajian mengenai batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang dilindungi, di mana penetapan lokasi kerap tidak mempertimbangkan status

perlindungan ruang secara memadai (Andaru & Kurniawan, 2025). Kedua, terdapat inkonsistensi antara dokumen perencanaan pembangunan daerah dengan RTRW, sehingga alokasi tanah untuk fasilitas publik tidak sejalan dengan pola ruang yang telah ditetapkan. Persoalan disharmoni antara dokumen perencanaan sektoral dan dokumen keruangan ini telah lama diidentifikasi sebagai kelemahan struktural dalam sistem perencanaan Indonesia, mengingat kedua jenis dokumen tersebut kerap disusun oleh instansi yang berbeda dengan basis data dan periodisasi yang tidak selalu selaras satu sama lain (Andiana & Hendrakusumah, 2015). Ketiga, lemahnya mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang menyebabkan pengalihan hak atas tanah dapat terjadi meskipun bertentangan dengan peruntukan ruang yang telah diatur. Fenomena ini sejalan dengan temuan bahwa berbagai pelanggaran tata ruang di lapangan tidak ditindak secara tegas, bahkan sebagian kasus justru dilegalkan melalui revisi RTRW, sehingga fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang menjadi lemah dalam praktiknya (Faidzin, 2023).

Pada konflik tata ruang kehutanan dengan tata ruang wilayah di Provinsi Kalimantan Tengah mengungkapkan bahwa ketiadaan integrasi spasial antara tata ruang kehutanan dan tata ruang wilayah provinsi telah memicu konflik penggunaan lahan yang tidak procedural (Junarto et al., 2025). Adapun permasalahan penetapan kawasan hutan dalam penataan ruang dan pertanahan nasional, di mana tumpang tindih kewenangan dan ketidaksinkronan regulasi menjadi akar masalah konflik agraria. Dalam konteks perkotaan, penelitian (Faidzin, 2023) tentang penegakan hukum penataan ruang menunjukkan bahwa banyak pelanggaran tata ruang yang tidak ditindak, bahkan dilegalkan melalui revisi RTRW, sehingga melemahkan fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang.

Lebih lanjut, implementasi PP Nomor 39 Tahun 2023 perubahan atas PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah menambahkan persyaratan "Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang" dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah. Namun, aturan ini belum diikuti dengan mekanisme operasional yang jelas mengenai bagaimana kesesuaian tersebut dievaluasi, siapa yang berwenang melakukan verifikasi, dan apa konsekuensi hukum jika pengalihan dilakukan tanpa kesesuaian dengan tata ruang. Ketidadaan mekanisme sanksi yang tegas dan prosedur verifikasi yang rigid membuat ketentuan ini berpotensi menjadi norma yang bersifat simbolik belaka.

Dari perspektif teori hukum, kondisi ini mencerminkan ketidakselarasan antara *rechtsnorm* (norma hukum) dengan *rechtswerkelijkheid* (kenyataan hukum). Meskipun secara normatif terdapat kewajiban untuk menyesuaikan pengalihan hak atas tanah dengan RTRW, namun dalam implementasinya, aspek tata ruang sering diabaikan demi percepatan pembangunan fisik. Hal ini berimplikasi pada terciptanya cacat administrasi pertanahan, di mana tanah yang dialihkan untuk kepentingan publik tidak memiliki landasan hukum yang kuat dari perspektif tata ruang. Akibatnya, legitimasi hukum atas pemanfaatan tanah tersebut menjadi rentan terhadap gugatan hukum, baik dari segi hukum administrasi negara maupun hukum perdata.

Permasalahan semakin kompleks ketika dikaitkan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya Goal 11 tentang Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan. Pengalihan hak atas tanah yang tidak mempertimbangkan aspek keberlanjutan tata ruang akan menghasilkan pola pembangunan yang sporadis, tidak efisien, dan berpotensi merusak daya dukung lingkungan. Pentingnya sinkronisasi kebijakan perencanaan dengan tata ruang untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan (Priyanta, 2024).

Kondisi ini juga berkaitan erat dengan asas fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Fungsi sosial hak atas tanah mengandung makna bahwa hak atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan harus digunakan sesuai dengan kepentingan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum. Namun, dalam praktik pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik, implementasi asas fungsi sosial sering kali terdistorsi karena tidak dibarengi dengan perencanaan tata ruang yang matang. Akibatnya, pengalihan yang semula dimaksudkan untuk kepentingan publik justru menimbulkan permasalahan baru berupa ketidaksesuaian peruntukan ruang, konflik lahan, dan inefisiensi pemanfaatan ruang kota.

Urgensi penelitian ini semakin diperkuat dengan dinamika terkini dalam regulasi pertanahan dan tata ruang. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah mengubah paradigma perencanaan tata ruang dengan memperkuat kedudukan hukum Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan mengintegrasikan perizinan dengan tata ruang melalui sistem Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR). Perubahan ini mengindikasikan bahwa pemerintah menyadari pentingnya sinkronisasi antara hukum pertanahan dan hukum tata ruang. Namun, implementasi di tingkat operasional, khususnya dalam konteks pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik, masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan kultural.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat kesenjangan (gap) yang jelas antara *das sollen* dengan *das sein*. Secara ideal, pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik seharusnya merupakan bagian integral dari implementasi RTRW, di mana setiap pengalihan harus memenuhi syarat kesesuaian peruntukan ruang. Namun dalam kenyataannya, pengalihan hak sering kali dilakukan dengan mengutamakan aspek kepentingan sektoral dan kebutuhan mendesak, tanpa mempertimbangkan keterpaduan dengan sistem penataan ruang yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis sinkronisasi normatif antara rezim hukum pertanahan dan rezim hukum tata ruang dalam pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik; (2) mengidentifikasi implikasi hukum dari ketidaksinkronan tersebut terhadap legitimasi pengalihan hak atas tanah; dan (3) merumuskan konstruksi normatif yang mampu menjembatani ketidaksinkronan tersebut demi terwujudnya pengalihan hak yang sah dan berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini memiliki nilai kebaruan (*novelty*) yang signifikan baik dari aspek teoretis maupun praktis.

## Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research) yang mengkaji hukum sebagai norma dan sistem norma (Marzuki, 2021). Dipilihnya pendekatan normatif didasarkan pada pertimbangan bahwa persoalan yang dikaji bersifat *in abstracto*, yakni ketidaksinkronan antarnorma yang berlaku dalam dua rezim hukum berbeda, sehingga kajian kepustakaan terhadap bahan hukum menjadi metode yang paling relevan untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan secara terpadu. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, mulai dari UUPA No. 5/1960, UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah, PP No. 19/2021, PP No. 39/2023, hingga UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menganalisis doktrin dan teori hukum yang relevan, terutama teori fungsi sosial hak atas tanah, teori sinkronisasi hukum, dan teori kepastian hukum. (Ibrahim, 2007).

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari tiga jenis. Bahan hukum primer mencakup seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, putusan pengadilan, dan dokumen resmi pemerintah. Bahan hukum sekunder terdiri dari literatur akademik, artikel jurnal, buku teks hukum, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi penunjang lainnya (Soekanto & Mamudji, 2010). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang sistematis, sementara analisis bahan hukum menggunakan metode deskriptif-analitis, dengan mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan mengevaluasi konsistensi norma-norma hukum yang berlaku.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Implikasi Ketidaksinkronan Normatif antara Hukum Pertanahan dan Hukum Tata Ruang

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku mengungkapkan setidaknya tiga titik ketidaksinkronan normatif yang signifikan antara rezim hukum pertanahan dan rezim hukum tata ruang dalam konteks pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik (Tambuno, 2023).

Titik ketidaksinkronan pertama terletak pada perbedaan orientasi normatif. Regulasi pengadaan tanah (UU No. 2/2012 jo. PP No. 19/2021 jo. PP No. 39/2023) berorientasi pada aspek prosedural pengalihan hak dan kompensasi yang adil bagi pemegang hak yang dilepaskan. Sebaliknya, regulasi penataan ruang (UU No. 26/2007) berorientasi pada pengendalian pemanfaatan ruang secara jangka panjang dan berkelanjutan. Perbedaan orientasi ini menyebabkan kedua rezim hukum bergerak pada logika yang berbeda: hukum pertanahan bertanya siapa yang berhak mendapatkan tanah dan berapa kompensasinya, sementara hukum tata ruang bertanya di mana dan untuk apa tanah itu boleh dipergunakan.

Titik ketidaksinkronan kedua terletak pada lemahnya integrasi mekanisme KKPR dalam prosedur pengadaan tanah. Meskipun PP No. 39/2023 telah mewajibkan dokumen KKPR dalam perencanaan pengadaan tanah, namun tidak terdapat ketentuan yang secara

eksplisit mensyaratkan verifikasi ulang kesesuaian tata ruang pada setiap tahapan selanjutnya mulai dari penetapan lokasi hingga penerbitan sertipikat hak atas tanah yang baru. Hal ini membuka celah normatif di mana KKPR dapat diperoleh pada saat perencanaan tetapi kondisi lapangan dan dokumen tata ruang mengalami perubahan pada saat pelaksanaan pengadaan tanah yang dapat berlangsung berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun kemudian.

Titik ketidaksinkronan ketiga terletak pada ketiadaan mekanisme sanksi yang spesifik untuk pengalihan hak yang tidak sesuai tata ruang. Hukum pertanahan memiliki mekanisme pembatalan hak yang dapat dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN berdasarkan cacat administratif. Sementara itu, hukum tata ruang mengatur sanksi berupa sanksi administratif, perdata, dan pidana atas pelanggaran tata ruang. Namun, tidak terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur konsekuensi hukum atas pengalihan hak atas tanah untuk kepentingan publik yang dilakukan tanpa kesesuaian tata ruang yang terverifikasi.

Tabel 1. Matriks Ketidaksinkronan Normatif antara Hukum Pertanahan dan Hukum Tata Ruang

| Aspek                      | Hukum Pertanahan                                             | Hukum Tata Ruang                                                  | Titik Ketidaksinkronan                                                           |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Orientasi Normatif</b>  | Prosedural: siapa berhak & berapa kompensasi                 | Substantif: di mana & untuk apa lahan digunakan                   | Kedua rezim bergerak pada logika yang berbeda tanpa jembatan normatif            |
| <b>Persyaratan KKPR</b>    | PP 39/2023: KKPR hanya di tahap perencanaan                  | UU 26/2007: kesesuaian harus terjaga sepanjang proses             | Tidak ada verifikasi ulang KKPR pada tahap pelaksanaan & penyelesaian            |
| <b>Mekanisme Sanksi</b>    | Pembatalan hak oleh Menteri ATR/BPN atas cacat administratif | Sanksi administratif, perdata, pidana atas pelanggaran tata ruang | Tidak ada sanksi spesifik untuk pengalihan hak publik yang tak sesuai tata ruang |
| <b>Otoritas Verifikasi</b> | Kantor ATR/BPN & panitia pengadaan tanah                     | Kemen. ATR/BPN (tata ruang) & Pemda (RDTR)                        | Tumpang tindih kewenangan; tidak ada satu pintu verifikasi kesesuaian spasial    |

Ketidaksinkronan normatif yang telah diidentifikasi di atas berimplikasi serius pada legitimasi hukum pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik. Dalam perspektif hukum administrasi negara, keabsahan suatu keputusan administrasi ditentukan oleh terpenuhinya tiga syarat kumulatif: kewenangan (*bevoegdheid*), prosedur (*procedure*), dan substansi (*materialenrecht*). Apabila pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas publik dilakukan tanpa kesesuaian tata ruang yang terverifikasi, maka syarat substansi sebagai *conditio sine qua non* legitimasi pengalihan tersebut tidak terpenuhi (Babuta, 2025).

Konsekuensi hukum dari cacat substansi ini cukup serius. Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah seperti surat keputusan penetapan

lokasi (SKL), izin lokasi, atau sertifikat hak yang diterbitkan di atas tanah yang tidak sesuai peruntukan RTRW berpotensi dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah). Apabila demikian yang terjadi, seluruh bangunan dan investasi yang telah dilakukan di atas tanah tersebut menjadi tidak berkepastian hukum.

Lebih jauh, dalam konteks perlindungan warga masyarakat yang tanahnya dilepaskan, adanya cacat administrasi dalam pengalihan hak juga dapat dijadikan dasar gugatan perdata untuk pembatalan perjanjian pelepasan hak berdasarkan Pasal 1320 KUH Perdata, khususnya apabila dapat dibuktikan bahwa pengalihan dilakukan atas dasar kausa yang tidak halal karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau ketertiban umum (Wongso & Muaja, 2024).

Bagi penyelenggara pengadaan tanah, baik yang berasal dari instansi pemerintah maupun badan usaha yang memperoleh penugasan pemerintah, ketidaksinkronan normatif ini menciptakan risiko hukum yang berlapis. Di satu sisi, mereka dapat dihadapkan pada gugatan PTUN yang membatalkan seluruh proses pengadaan tanah yang telah berjalan. Di sisi lain, mereka berpotensi dituntut secara pidana atas dasar penyalahgunaan wewenang apabila pengadaan tanah dilakukan dengan mengabaikan secara sadar persyaratan kesesuaian tata ruang yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Implikasi ini diperparah oleh tidak adanya prosedur yang jelas tentang apa yang harus dilakukan ketika dalam pelaksanaan pengadaan tanah ditemukan bahwa KKPR yang diterbitkan pada tahap perencanaan ternyata tidak sesuai dengan kondisi tata ruang aktual. Tidak adanya prosedur penyesuaian atau koreksi yang baku dalam situasi demikian menciptakan area abu-abu hukum yang berpotensi merugikan semua pihak yang terlibat (Sanjaya & Rahmatiar, 2025).

Dari perspektif SDGs Goal 11 tentang Kota dan Permukiman Berkelanjutan, ketidaksinkronan normatif ini berimplikasi pada terancamnya keberlanjutan pembangunan perkotaan. Pengalihan hak atas tanah yang tidak mempertimbangkan kesesuaian tata ruang secara komprehensif akan menghasilkan pola pembangunan yang sporadis, tidak efisien, dan berpotensi merusak daya dukung lingkungan. Pembangunan fasilitas publik di zona yang tidak sesuai peruntukan misalnya di kawasan yang seharusnya berfungsi sebagai resapan air atau zona hijau tidak hanya melanggar hukum tata ruang tetapi juga berpotensi menimbulkan bencana ekologis jangka panjang.

## **B. Kerangka Model Regulasi yang diperlukan dalam Sinkronisasi Hukum Pertanahan dan Tata Ruang**

Berdasarkan analisis normatif yang telah dilakukan, penelitian ini merumuskan konstruksi normatif integratif yang bertumpu pada tiga prinsip dasar. Pertama, prinsip kesesuaian tata ruang sebagai *conditio sine qua non*, yang menegaskan bahwa kesesuaian dengan RTRW dan/atau RDTR merupakan syarat mutlak yang tidak dapat dikesampingkan pada setiap tahapan pengalihan hak atas tanah untuk kepentingan publik. Kedua, prinsip satu pintu verifikasi spasial (*one-door spatial verification*), yang mensyaratkan adanya satu otoritas tunggal yang berwenang melakukan verifikasi kesesuaian tata ruang secara mengikat dalam proses pengadaan tanah, untuk menghindari tumpang tindih

kewenangan dan memastikan konsistensi evaluasi. Ketiga, prinsip sanksi proporsional berjenjang, yang mengatur konsekuensi hukum yang jelas, pasti, dan proporsional terhadap setiap pelanggaran kesesuaian tata ruang dalam pengalihan hak.

Konstruksi normatif yang diajukan memerlukan desain mekanisme verifikasi kesesuaian ruang yang operasional dan dapat segera diimplementasikan. Mekanisme ini terdiri dari empat komponen utama yang saling berkaitan.

Komponen pertama adalah Verifikasi Kesesuaian Ruang Tahap Awal (VKRTA), yang dilakukan sebelum penetapan lokasi pengadaan tanah. Pada tahap ini, instansi yang memerlukan tanah wajib mendapatkan konfirmasi tertulis dari otoritas tata ruang yang berwenang baik Kementerian ATR/BPN untuk RTRW Nasional dan Provinsi, maupun Pemerintah Daerah untuk RDTR bahwa lokasi yang direncanakan sesuai dengan peruntukan ruang yang ditetapkan. Konfirmasi ini bukan sekadar dokumen administratif, melainkan memiliki konsekuensi hukum yang mengikat: tanpa VKRTA yang sah, penetapan lokasi tidak dapat diterbitkan.

Komponen kedua adalah Verifikasi Kesesuaian Ruang Tahap Pelaksanaan (VKRTP), yang dilakukan bersamaan dengan musyawarah penetapan ganti rugi. Pada tahap ini, dilakukan pengecekan ulang atas ketersediaan dan konsistensi KKPR untuk memastikan tidak terjadi perubahan dokumen tata ruang yang dapat memengaruhi keabsahan pengadaan tanah. VKRTP bersifat wajib dan hasilnya harus termuat dalam berita acara musyawarah.

Komponen ketiga adalah Klausul Kesesuaian Tata Ruang dalam Akta Pelepasan Hak, di mana setiap akta pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan publik yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Notaris wajib memuat pernyataan bahwa pengalihan hak telah memperoleh VKRTA dan VKRTP yang sah. Klausul ini berfungsi sebagai bukti dokumenter sekaligus peringatan kepada semua pihak tentang persyaratan kesesuaian tata ruang yang telah terpenuhi.

Komponen keempat adalah Registrasi Sertipikat dengan Notasi Tata Ruang, di mana setiap sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan pasca-pengalihan untuk kepentingan publik diberi notasi khusus yang menyatakan peruntukan tata ruang tanah tersebut. Notasi ini berfungsi sebagai peringatan kepada pemegang hak dan pihak ketiga bahwa pemanfaatan tanah harus sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam RTRW/RDTR.

Konstruksi normatif yang diajukan juga memerlukan desain sanksi yang proporsional dan berjenjang untuk menjamin efektivitas mekanisme verifikasi. Sanksi yang diusulkan dapat diklasifikasikan berdasarkan subjek dan tingkat pelanggaran sebagai berikut:

*Tabel 2. Desain Sanksi Proporsional Berjenjang dalam Konstruksi Normatif yang diusulkan*

| Tingkat Pelanggaran                  | Subjek Pelanggaran                    | Bentuk Sanksi                                                      | Dasar Hukum yang Diusulkan                                        |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Ringan:<br>Kelalaian prosedural KKPR | Pejabat penyelenggara pengadaan tanah | Teguran tertulis; kewajiban melengkapi dokumen dalam 30 hari kerja | Revisi PP No. 39/2023, tambahan Pasal sanksi administratif ringan |

| Tingkat Pelanggaran                                  | Subjek Pelanggaran                               | Bentuk Sanksi                                                                     | Dasar Hukum yang Diusulkan                                   |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Sedang:<br>Pengalihan hak tanpa VKRTA/VKRTP yang sah | Instansi pemohon & PPAT/Notaris yang mengesahkan | Pembatalan penetapan lokasi; penundaan penerbitan sertifikat; denda administratif | Amandemen UU No. 2/2012; penguatan Pasal 17 dan Pasal 40     |
| Berat:<br>Pengalihan disengaja bertentangan RTRW     | Pejabat & pihak swasta yang terlibat             | Pembatalan hak; pemulihan fungsi ruang; sanksi pidana sesuai UU Penataan Ruang    | Sinkronisasi Pasal 69-74 UU No. 26/2007 dengan UU No. 2/2012 |

Agar konstruksi normatif yang diajukan dapat diimplementasikan secara efektif, diperlukan beberapa perubahan regulasi yang bersifat *de lege ferenda*. Pertama, diperlukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk secara eksplisit mensyaratkan kesesuaian tata ruang sebagai *conditio sine qua non* pada setiap tahapan pengadaan tanah, bukan hanya pada tahap perencanaan. Amandemen ini juga harus mengatur secara tegas konsekuensi hukum atas pengalihan yang dilakukan tanpa kesesuaian tata ruang yang terverifikasi.

Kedua, diperlukan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 untuk menambahkan ketentuan mengenai VKRTA dan VKRTP sebagai prosedur wajib, menunjuk otoritas verifikasi yang tunggal dan berwenang, serta mengatur mekanisme koreksi apabila terjadi perubahan tata ruang selama proses pengadaan tanah berlangsung.

Ketiga, diperlukan peraturan bersama (*joint regulation*) antara Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, untuk menetapkan standar operasional prosedur verifikasi kesesuaian tata ruang dalam pengadaan tanah yang berlaku secara nasional.

Keempat, dalam jangka panjang, diperlukan kodifikasi parsial antara rezim hukum pertanahan dan rezim hukum tata ruang melalui suatu undang-undang yang secara khusus mengatur sinkronisasi keduanya dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan publik. Model regulasi integratif semacam ini telah berhasil diterapkan di beberapa negara dengan sistem hukum yang serupa, seperti Belanda melalui *Wet ruimtelijke ordening* (WRO) yang mengintegrasikan aspek tata ruang dalam setiap transaksi pertanahan untuk kepentingan publik.

## Simpulan

Berdasarkan analisis normatif yang telah dilakukan, penelitian ini menarik tiga simpulan pokok yang menjawab rumusan masalah yang diajukan.

Pertama, sinkronisasi normatif antara hukum pertanahan dan hukum tata ruang dalam pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik saat ini masih bersifat parsial dan tidak komprehensif. Meskipun PP No. 39/2023 telah mengintegrasikan

persyaratan KKPR dalam prosedur pengadaan tanah, namun integrasi tersebut hanya berlaku pada tahap perencanaan dan tidak didukung oleh mekanisme verifikasi yang mengikat di seluruh tahapan pengalihan. Ketidaksinkronan ini bersumber dari perbedaan orientasi normatif antara kedua rezim hukum, absennya mekanisme verifikasi yang komprehensif, dan ketiadaan sanksi yang spesifik atas ketidaksesuaian tata ruang dalam pengalihan hak untuk kepentingan publik.

Kedua, implikasi hukum dari ketidaksinkronan tersebut bersifat berlapis dan serius. Pada level individual, pengalihan hak atas tanah yang dilakukan tanpa kesesuaian tata ruang yang terverifikasi mengandung cacat substansi yang berpotensi menyebabkan pembatalan seluruh rangkaian tindakan hukum yang mengikutinya, dari penetapan lokasi hingga penerbitan sertifikat. Pada level sistemik, ketidaksinkronan ini menghasilkan ketidakpastian hukum yang merugikan semua pihak, melemahkan fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang, dan mengancam keberlanjutan pembangunan perkotaan dalam kerangka SDGs Goal 11.

Ketiga, konstruksi normatif yang ideal untuk menyinkronkan kedua rezim hukum tersebut bertumpu pada tiga prinsip dasar: kesesuaian tata ruang sebagai *conditio sine qua non*, satu pintu verifikasi spasial, dan sanksi proporsional berjenjang. Secara operasional, konstruksi ini diwujudkan melalui mekanisme VKRTA dan VKRTP, klausul kesesuaian tata ruang dalam akta pelepasan hak, dan registrasi sertifikat dengan notasi tata ruang. Konstruksi normatif ini dilandasi oleh asas fungsi sosial hak atas tanah yang menegaskan bahwa legitimasi pengalihan hak tidak cukup diukur dari terpenuhinya prosedur formal, tetapi juga dari terjaganya kesesuaian dengan peruntukan ruang yang menjamin kemanfaatan bagi masyarakat luas.

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk melakukan kajian empiris terhadap implementasi mekanisme VKRTA dan VKRTP pasca diberlakukannya regulasi terkait, khususnya untuk menguji efektivitasnya di lapangan pada berbagai daerah dengan karakteristik tata ruang yang berbeda. Penelitian lanjutan juga dapat mengkaji perbandingan model integrasi hukum pertanahan dan tata ruang di negara lain secara lebih mendalam guna memperkaya konstruksi normatif yang diusulkan.

Bagi pemangku kepentingan, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, disarankan untuk segera menindaklanjuti usulan amandemen Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 sebagaimana diuraikan dalam penelitian ini, guna memberikan kepastian hukum dan mencegah cacat administrasi dalam pengalihan hak atas tanah untuk fasilitas sosial dan publik.

## Daftar Pustaka

- Andaru, T. H., & Kurniawan, R. (2025). Batasan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Terhadap Kawasan Tata Ruang Yang Dilindungi. *Jurnal Duta Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, 02(01), 128–142.
- Babuta, G. F. (2025). Integrasi Mitigasi Likuifaksi dalam Rencana Tata Ruang Provinsi

- Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2024-2043. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora ( AJSH )*, 05(02), 2101. <https://doi.org/https://doi.org/10.57250/ajsh.v5i2.1394>
- Faidzin, H. (2023). *Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kab. Pinrang Pada Arealasinrang Park Berdasarkan Perda No. 14 Tahun 2012 Tentang RTRW*. Universitas Hasanuddin.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.
- Junarto, R., Salim, M. N., & Mujiburohman, D. A. (2025). Tata Kelola Pembangunan Berkelanjutan dalam Upaya Menghadapi Konflik Agraria di Kawasan Transmigrasi Provinsi Lampung. *JIPM*, 8(1), 69–84. <https://doi.org/10.35166/jipm.v8i1.94>
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum* (Cetakan ke). Kencana Prenada Media.
- Priyanta, M. (2024). Perubahan Paradigma Dalam Penyusunan Rencanaperubahan Paradigma Dalam Penyusunan Rencanadetail Tata Ruang Yang Berkelanjutan Dan Menjamin detail Tata Ruang Yang Berkelanjutan Dan Menjaminkepastian Hukum Pasca Politik Hukum Cipta Kerja Dikepastian Hukum. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(2), 6–30. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no2.1635>
- Safitri, I. K., & Pradipta, K. (2023). Urbanisasi dalam Gambar. *Tempo.Co*, 1–2. <https://interaktif.tempo.co/proyek/urbanisasi-dalam-gambar/>
- Sanjaya, S., & Rahmatiar, Y. (2025). *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Aspek Hukum Dan Sosial*. K-Media. [https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=wnyDEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA48&dq=Implikasi+ini+diperparah+oleh+tidak+adanya+prosedur+yang+jelas+tentang+apa+yang+harus+dilakukan+ketika+dalam+pelaksanaan+pengadaan+tanah+ditemukan+bahwa+KKPR+yang+diterbitkan+pada+tahap+perencanaan+ternyata+tidak+sesuai+dengan+kondisi+tata+ruang+aktual.+Tidak+adanya+prosedur+penyesuaian+atau+koreksi+yang+baku+dalam+situasi+demikian+menciptakan+area+abu-abu+hukum+yang+berpotensi+merugikan+semua+pihak+yang+terlibat&ots=1kXQaDf6VU&sig=DWjpLPpMp0c7gkfZ4m2U-GjYQ1I&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=wnyDEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA48&dq=Implikasi+ini+diperparah+oleh+tidak+adanya+prosedur+yang+jelas+tentang+apa+yang+harus+dilakukan+ketika+dalam+pelaksanaan+pengadaan+tanah+ditemukan+bahwa+KKPR+yang+diterbitkan+pada+tahap+perencanaan+ternyata+tidak+sesuai+dengan+kondisi+tata+ruang+aktual.+Tidak+adanya+prosedur+penyesuaian+atau+koreksi+yang+baku+dalam+situasi+demikian+menciptakan+area+abu-abu+hukum+yang+berpotensi+merugikan+semua+pihak+yang+terlibat&ots=1kXQaDf6VU&sig=DWjpLPpMp0c7gkfZ4m2U-GjYQ1I&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (kedua bela). RajaGrafindo Persada,.
- Susilawati, P., & Purwoadmodjo, D. (2019). Tanggung Jawab Pengembang Perumahan Dalam Penyerahan Fasilitas Perumahan Kepada Pemerintah Kota Semarang. *Notarius*, 12(02), 669–678. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v12i2.29004>
- Tambuni, A. S. (2023). *Rekonstruksi Regulasi Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Bermartabat*. Universitas Islam Sultan Agung.
- Wongso, M. E., & Muaja, H. S. (2024). Akibat Hukum Pembatalan Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuat Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT Lex Privatum*, 13(4).