

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Di dalam Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka tingkah laku dan perbuatan manusia dalam negara ini harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karenanya pemerintah harus memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia dalam berbagai aspek kehidupan termasuk juga didalamnya pengaturan dan kepastian hukum masalah pertanahan di Indonesia.

Pengaturan tentang pertanahan di Indonesia didasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yaitu:

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

Bahwa yang dimaksud dengan hak negara dalam menguasai bumi, air dan kekayaan alam adalah bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada negara.¹ Penafsiran dari kalimat "dikuasai oleh negara" dalam hal ini tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap

¹ Arimbi HP dan Emmy Hafild, *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia*, Friends of the Earth (FoE), Indonesia, 1999.

berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²

Hak menguasai negara atas tanah sebagaimana disebut di atas, diatur lebih jelas dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Konsep negara “menguasai” dan bukan “memiliki” dalam hubungan antara negara dengan tanah.³ Terkait dengan hal tersebut negara memiliki hak-hak tertentu atau kewenangan-kewenangan tertentu dalam hal ketentuan bahwa tanah dikuasai oleh negara berdasarkan penguasaan Negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimaksudkan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan warga Negara guna menuju tatanan masyarakat yang adil dan makmur dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sehingga pemanfaatannya dapat dilanjutkan oleh generasi yang akan datang.⁴ Selanjutnya negara diberi kewenangan untuk memberikan hak-hak atas tanah sebagai hak milik,

² Indrawati, *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia*, Friends of the Earth (FoE), Indonesia, 1995.

³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, antara regulasi dan implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm 61.

⁴ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 16.

hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

Kewenangan-kewenangan tersebut dalam hal ketentuan bahwa tanah dikuasai oleh negara berdasarkan Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria :

- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pengaturan terkait kewenangan tersebut di atas kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan tanah. Pemerintah yang merupakan

bagian dari negara menjalankan kegiatannya dalam rangka mencapai tujuan negara, dengan menjadikan hukum sebagai aturan kegiatan dan memfungsikannya sebagai pengarah mencapai tujuan yang dituangkan dalam bentuk rencana-rencana.⁵ Penguasaan tanah oleh negara adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Dengan perkataan lain hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁶

Hak menguasai tanah oleh Negara, dijabarkan dalam bentuk kewenangan tertentu untuk penyelenggaraan hak tersebut. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) digolongkan dalam tiga bagian, yaitu pengaturan peruntukan, pengaturan hubungan hukum antara orang dengan bagian-bagian tanah, dan pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum.⁷ Ketiga hal tersebut menyangkut kewenangan yang diturunkan oleh Negara kepada Pemerintah.

Kewenangan terkait pengaturan peruntukan diatur juga dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 26

⁵ Hasni, *Op cit*, hlm 3.

⁶ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm 85

⁷ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm 46-47

Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menentukan kewenangan negara dalam penataan ruang.

Pasal 7

Ayat (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ayat (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah daerah diwujudkan oleh pemerintah daerah dalam Peraturan Daerah (Perda) masing-masing daerah.

Penyelenggaraan tersebut berpedoman pada Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yaitu kewenangan untuk :

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota
2. pelaksanaan penataan ruang wilayah.
3. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis.
4. kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Pengamatan terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang diterbitkan dalam dasawarsa terakhir semakin memperlihatkan adanya kecenderungan untuk memberikan berbagai kemudahan atau hak yang lebih besar pada sebagian kecil masyarakat yang belum diimbangi dalam perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat yang terbanyak. Negara bukan pemilik tanah, tetapi di dalam

kedudukannya sebagai personifikasi rakyat atau bangsa mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu. Dalam menjalankan kewenangannya, Negara mempunyai kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan perorangan, termasuk kepentingan pemanfaatan tanah.⁸

Pertumbuhan dan perkembangan pembangunan disegala bidang selama ini dirasakan telah menampakkan hasil yang berakibat terjadinya perubahan besar dalam masyarakat. Kompleksitas pembangunan tersebut di antaranya adalah pertumbuhan dan perkembangan sarana dan prasarana daerah. Pesatnya serta keragaman pembangunan yang terjadi, ternyata dihadapkan pada persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan seperti terbatasnya ketersediaan lahan dengan berbagai fungsi peruntukannya, pemanfaatan dan pengolahan lahan serta pola tata ruang yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara terpadu dan menyeluruh, dan penggunaan lahan yang seringkali terjadi penyimpangan dari peruntukannya.⁹

Berdasarkan hal tersebut, aspek pertanahan dan penataan ruang sangat perlu dan mutlak dipertimbangkan. Pertimbangan dalam kepentingan akan tanah atau lahan tentunya di berbagai daerah mungkin berbeda, tergantung pada struktur social penduduk tertentu yang akan memberikan prioritas bagi fungsi tertentu pada tanah. Apabila hal tersebut tidak dapat dipenuhi maka kehidupan masyarakat tersebut akan dirugikan¹⁰, seperti yang terjadi pada kota Bandung yang telah berubah menjadi pusat

⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Op ci*, hlm 116.

⁹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2008, hlm 34.

¹⁰ *Ibid.*

wisata belanja dengan aneka kafe-kafe dan *factory outlet (FO)* yang bertebaran di beberapa ruas jalan kota Bandung.

Bandung yang menjadi trend setter bagi daerah lain, hal ini terlihat di akhir pekan, lebaran dan libur panjang, kota ini selalu lebih meriah karena dipadati pengunjung dari berbagai daerah, terutama dari kota Jakarta apalagi dengan adanya Tol Cipularang, jarak Bandung-Jakarta, cukup ditempuh dalam waktu sekitar 2 jam saja. Udara yang sejuk, alam yang indah dan romantis, serta penduduknya yang ramah merupakan faktor-faktor yang menjadi daya tarik kota berjuluk Parijs van Java ini. Hal lain yang menjadi daya tarik lainnya adalah hal-hal yang berhubungan dengan lidah dan perut, tak lain makanan dan jajanan yang enak dan unik. Di samping urusan perut yang enak dan unik, urusan belanja pakaian pun tak kalah seru. Para tamu berbondong-bondong belanja di kawasan yang banyak *factory outlet*nya, seperti Setiabudhi, Cihampelas, Riau, Dago, dan Pasar Baru.¹¹

Bisnis garmen ini terkesan tidak pernah ada surutnya, kendati pihak Pemerintah Kota Bandung seringkali memperingatkan para pemodal untuk bertindak seenaknya membuka usaha di tempat-tempat yang tidak sesuai peruntukannya. Artinya, para pengusaha dengan bebas membuka *Factory outlet* di mana saja asalkan dianggap potensial olehnya tanpa memikirkan dasar kelayakan tata ruang kota. *Factory outlet* yang telah ada sejak tiga hingga empat tahun belakangan ini memang menjadi idola atau daya pikat bagi pendatang dari luar Kota Bandung. Pasalnya, hanya

¹¹ Artikel Info Bandung, *Konflik dalam Perencanaan Kota (Tata ruang VS Tata Uang)*, www.aa-bandung.blogspot.com, diakses tanggal 8 Mei 2010, jam 21:30 WIB.

dengan modal kecil mereka bisa membeli berbagai jenis dan merk pakaian dengan harga relatif murah.¹²

Namun konsekuensi logisnya ada keuntungan di sisi lain pasti ada dampaknya seperti polusi suara (bising), polusi udara, dan macet di mana-mana. Banyak pemilik rumah di daerah utara sudah merasa tidak nyaman, bahkan jengkel. Selain hiruk-pikuk, keluar-masuk mobil pun sangat sulit. Produksi sampah melimpah, padahal sudah ada aturan tidak boleh buang sampah sembarangan. Pelanggaran lalu lintas, pelanggaran susila, pelanggaran penggunaan kaki lima, dan lain-lain ikut meningkat pula. Setiap ada Factory Outlet, ada kemacetan arus lalu-lintas kendaraan.¹³

Terkait dengan fenomena *factory outlet* di kota Bandung maka penataan ruangnya mengikuti Peraturan Daerah kota Bandung Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandung. Dalam pengendalian pemanfaatan ruang, salah satu pengeluaran izin undang-undang gangguan (IUUG) adalah syarat dalam pemberian izin *factory outlet*. *Factory outlet* sudah ada di Kota Bandung tahun 1990-an dan makin berkembang pada tahun 1999-an, dan jumlahnya sekarang mencapai 200-an. Dari 200 *Factory outlet* yang ada, khususnya di Kota Bandung, hanya beberapa saja yang memiliki izin.

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian seputar *factory outlet* di jalan Riau Bandung dengan mengangkat judul :

¹² Artikel Gala media, *Berwisata di kota Bandung dan Belanja di Factory Outlet (FO)*, www.klik-galamedia.com, diakses tanggal 7 Mei 2010, jam 19:30 WIB.

¹³ *Ibid.*

**“KAJIAN HUKUM *FACTORY OUTLET* DI JALAN RIAU BANDUNG
DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO. 26 TAHUN 2007
TENTANG PENATAAN RUANG jo UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1960
TENTANG POKOK AGRARIA”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Apakah berdirinya *factory outlet* di jalan Riau Bandung telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku ?
2. Bagaimanakah akibat hukum *factory outlet* yang berdiri tanpa izin dari Pemerintah Daerah Kota Bandung ?
3. Bagaimanakah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap *factory outlet* di jalan Riau Bandung ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini dilakukan adalah untuk :

- (5) Diketuinya ketentuan berdirinya *factory outlet* di jalan Riau Bandung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut ketentuan yang berlaku.

- (6) Diketuainya akibat hukum *factory outlet* yang berdiri tanpa izin dari Pemerintah Daerah Kota Bandung.
- (7) Diketuainya upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap *factory outlet* di jalan Riau Bandung.

1.4 Kegunaan penelitian

1. Kegunaan Teoritis :

Memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan ilmu di bidang ilmu hukum pada umumnya, dan pada khususnya yaitu ilmu hukum tanah dan hukum tata ruang sehingga dapat memberikan referensi ilmiah yang dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia dalam bentuk pembuatan Perundang-undangan di Indonesia mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

2. Kegunaan Praktis :

Bagi pemerintahan daerah dapat menertibkan bangunan-bangunan atau usaha-usaha baik dengan hak guna usaha (HGU) maupun hak guna bangunan (HGB), terkait usaha *factory outlet* sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Bagi masyarakat luas dapat mengetahui kerugian dan keuntungan dari keberadaan *factory outlet* sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah

(RTRW) dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam rangka meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional, maka ditetapkan asas hak menguasai negara sebagai prinsip dasar penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang bersumber pada Pancasila dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Hak menguasai negara dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk ¹⁴:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

¹⁴ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.¹⁵

Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.¹⁶

Atas dasar hak menguasai negara tersebut, Notonagoro menetapkan adanya tiga macam bentuk hubungan antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, yaitu sebagai berikut:¹⁷

- a. Negara sebagai subjek, diberikan kedudukan tidak sebagai perorangan, tetapi sebagai negara. Dengan demikian, negara sebagai badan kenegaraan, dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan.

¹⁵ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

¹⁶ Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

¹⁷ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria : Perspektif Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 63.

- b. Negara sebagai subjek, yang dipersamakan dengan perorangan sehingga hubungan antara negara dengan bumi dan lain sebagainya itu sama dengan hak perorangan atas tanah.
- c. Hubungan antara negara “langsung” dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subjek perorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari seluruh rakyat sehingga dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat. Negara hanya menjadi pendiri dan pendukung kesatuan-kesatuan rakyat.

Keterkaitan antara kaidah “hak menguasai negara” dengan “sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat” menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:¹⁸

- a. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- b. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan rakyat akan kehilangan hak-haknya atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Menurut Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, dalam melaksanakan kewajiban tersebut, UUPA memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia, untuk tingkatan tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.

¹⁸ *Ibid.*

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hubungan-hubungan hukum tersebut ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:
 - a. hak milik,
 - b. hak guna-usaha,
 - c. hak guna-bangunan,
 - d. hak pakai,
 - e. hak sewa,
 - f. hak membuka tanah,
 - g. hak memungut-hasil hutan,
 - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah:
 - a. hak guna air,
 - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
 - c. hak guna ruang angkasa.

Pengaturan lebih jelas tentang hak-hak atas tanah tersebut di atas, terutama mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, negara dapat membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis, dan sosial (Pasal 14 ayat (1) UUPA), sedangkan pemerintah daerah juga harus membuat perencanaannya sesuai dengan rencana pemerintah pusat (Pasal 14 ayat (2) UUPA).

Perencanaan negara (pemerintah) tentang peruntukan bumi, air, dan ruang angkasa didasarkan pada Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Mengenai perencanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah, dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam melakukan penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi :

- Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilaya provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 10 ayat (5) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilaya provinsi, pemerintah daerah provinsi dapat menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti kondisi sosial dan ekonomi dari masyarakat serta juga dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa. Dalam pelaksanaan tugasnya daerah tidak lepas dari pemerintah pusat, karena mereka bersama-sama berusaha untuk mewujudkan tujuan nasional, yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat dikatakan merupakan kewenangan daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Jika tidak ada pemerintah dan pemerintahan, maka

masyarakat akan hidup dalam ketidakmenentuan dan ketidakteraturan yang dapat menimbulkan kerusuhan dan aksi kekerasan lainnya. Kehadiran pemerintah terutama *local self government* atau pemerintah daerah, pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib.

Dalam pelaksanaan pemerintah di daerah diperlukan adanya pelaksanaan otonomi daerah, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh badan atau lembaga daerah/lokal di daerah dengan tetap berpedoman pada pemerintahan pusat tanpa adanya kontrol yang berlebihan dari kekuasaan yang lebih tinggi terhadap keputusan yang diambil. Selain itu, terdapat dua aspek dari konsep Pemerintahan Daerah, yaitu konsep Pemerintah Daerah sebagai bagian integral dari sistem sentralisasi kewenangan dan konsep Pemerintahan Daerah sebagai aspek sistem desentralisasi kewenangan. Terkait dengan fenomena *factory outlet* di kota Bandung maka penataan ruangnya mengikuti Peraturan Daerah kota Bandung Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandung, yaitu Perda No. 3 Tahun 2006 Tentang RTRW Kota Bandung.

Factory outlet merupakan toko ritel tempat produsen atau pabrik menjual barang produksinya, secara tradisional adalah toko yang berhubungan langsung dengan pabrik, Jadi *Factory Outlet* adalah Toko yang menjual produk yang dihasilkan oleh perusahaan atau pabriknya yang resmi. Dalam perkembangannya di Indonesia, pengertian tersebut berubah, Pakaian yang dijual di *Factory outlet* merupakan pakaian

yang tidak terekspor karena beberapa alasan yaitu kelebihan kuota, tidak lulus *quality control* (uji standard kualitas), dan *rejected* (pengembalian produk/barang). Akan tetapi anda tidak perlu takut akan mendapatkan barang yang cacat atau *rejected*, karena banyak *Factory outlet* di kota Bandung yang hanya menjual barang yang berkualitas saja, atau setidaknya memberi tahu konsumennya akan kualitas barang yang dijualnya.

Berangkat dari pakaian Sisa Ekspor. Seperti diketahui bahwa Indonesia memproduksi pakaian-pakaian untuk di ekspor ke luar negeri seperti Singapore, Korea selatan, dll. Di Negara tersebut pakaian dari Indonesia kemudian di beri label baru / re-label untuk kemudian di ekspor kembali ke pasar Eropa atau Amerika. Hal ini dilakukan karena biaya produksi di Indonesia relatif lebih murah. Dari kenyataan tersebut, maka pengertian *Factory outlet* di Indonesia berkembang menjadi toko yang menjual barang atau pakaian sisa ekspor.

Factory outlet saat ini telah berkembang hampir di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini tentu saja didukung oleh perkembangan tren gaya hidup remaja masa kini dalam hal berbusana. *Factory outlet* yang dahulu hanya didominasi pada lokasi dan tempat yang mewah, kini telah hadir dalam bentuk yang lebih kecil dan minimalis. Kehadiran *Factory outlet* di hampir seluruh kota besar di Indonesia tentu saja memudahkan remaja untuk memilih koleksi busana yang saat ini sedang up to date dan digemari anak muda. Apalagi harga yang ditawarkan pun masih sangat mudah terjangkau oleh keuangan anak sekolah dan mahasiswa. Perkembangan informasi dan tayangan televisi juga tidak dapat dipisahkan dari perkembangan *Factory outlet* yang

semakin marak di Indonesia. Seakan meresponi setiap permintaan, maka *Factory outlet* mampu menyediakan apa yang dibutuhkan oleh remaja masa kini.

Kehadiran *Factory outlet* memang telah menjadi sebuah fenomena baru di kota-kota seluruh Indonesia. Keberadaan *Factory outlet* memiliki tujuan memberikan alternatif pilihan berbusana dan menyediakan barang-barang keperluan berbusana dengan desain khusus, agar produk busananya dapat diterima oleh masyarakat, mempermudah masyarakat untuk menentukan pilihan sesuai dengan kesempatan dan keinginan yang dibutuhkannya, menyediakan tempat dengan suasana belanja yang baru dan khusus, selain itu juga merupakan satu cara memenangkan kompetisi dalam dunia usaha ritel busana sebagai dampak perkembangan globalisasi dunia.

Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa rencana (*plan*), dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar refleksi yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan masyarakat maupun pemerintah yang terlibat dalam perencanaan. Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan. Pada negara hukum saat ini, suatu rencana dapat dijumpai dalam berbagai bidang kegiatan pemerintah.¹⁹

Suatu penataan ruang yang serasi memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula di antara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada peraturan pada tingkat bawah sehingga terjadinya suatu koordinasi dalam penataan ruang. Dalam klasifikasi perencanaan tata ruang dikenal adanya perencanaan tata

¹⁹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op cit*, hlm 24-25.

ruang kota. Seiring perkembangan pembangunan, perencanaan fisik sudah tidak tepat lagi, oleh karena itu perencanaan kota tidak hanya memerlukan suatu perencanaan fisik semata. Dalam kenyataan dilapangan, kegiatan perencanaan kota akan dihadapkan pada berbagai permasalahan social, lingkungan, ekonomi, hukum, politik, dan permasalahan-permasalahan lainnya.²⁰ Salah satu contoh adalah perencanaan dalam kegiatan pembangunan pusat perbelanjaan atau dalam penelitian ini adalah *factory outlet* di jalan Riau Bandung, yang memiliki dampak tidak hanya pada penataan ruang secara fisik saja tetapi juga memiliki dampak secara social, hukum, dan juga dampak terhadap lingkungan.

1.6 Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Penelitian merupakan penelitian yang berdasarkan studi kepustakaan yang bersifat yuridis-normatif, artinya penelitian hanya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang bersifat hukum. Oleh karena itu, data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan melalui studi dokumen. Bahan hukum sekunder diperoleh dari studi literatur (penelitian pustaka).²¹

Berkaitan dengan data yang digunakan, bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan

²⁰ *Ibid*, hlm 26.

²¹ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta: 1986, hlm 10

hukum primer yang digunakan, peraturan perundang-undangan seperti Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penelitian ini, meliputi buku, artikel ilmiah, jurnal, dan makalah terkait.

2. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan penelitian yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan *factory outlet* yang dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini penulis menggunakan studi kepustakaan, studi kepustakaan ini dilaksanakan dengan penelitian terhadap data sekunder yang berhubungan dengan lapangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang kemudian diteliti untuk memperoleh kejelasan atas masalah yang diteliti.

4. Metode Analisis

Metode analisis normatif kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas dengan tidak menggunakan rumus atau angka.²²

Keberadaan *factory outlet* di jalan Riau Bandung yang dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Dari kedua undang-undang tersebut, dapat diambil kesimpulan sementara dari penulis bahwa telah terjadi pelanggaran dalam hal keberadaan *factory outlet* dalam hal peruntukannya berdasarkan Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW).

Hal ini jelas telah mengganggu ketertiban dan keamanan kota Bandung dimana *factory outlet* menimbulkan persoalan-persoalan baru seperti kemacetan, lahan parkir yang memakai bahu jalan, semakin banyaknya pedagang kaki lima, dan persoalan-persoalan lain yang berhubungan dengan keamanan dan kenyamanan masyarakat kota Bandung.

5. Lokasi Penelitian

Guna memperoleh bahan-bahan yang lengkap untuk penyusunan skripsi ini, maka penulis mengambil lokasi penelitian di :

²². Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penulisan Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998

a. Perpustakaan Universitas Islam Bandung

Jl. Taman Sari Bandung

b. Perpustakaan Universitas Padjajaran

Jl. Imam Bonjol No. 21 Bandung

c. Perpustakaan pribadi (buku-buku yang dimiliki penulis)

Jl. Aria Barat II No. 15 Komp. Aria Graha Bandung

d. *Factory Outlet* Bandung

Jl. LL. RE Martadinata (Riau) Bandung

