

# HUKUM TATA RUANG

Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H.

Dita Perwitasari, S.H., M.Kn.



Penerbit  
Unesa University Press

Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H.  
Dita Perwitasari, S.H., M.Kn.

## HUKUM TATA RUANG

---

Diterbitkan Oleh

**UNESA UNIVERSITY PRESS**

Anggota IKAPI No. 060/JTI/97

Anggota APPTI No. 133/KTA/APPTI/X/2015

Kampus Unesa Ketintang

Gedung C-15 Surabaya

Telp. 031 – 8288598; 8280009 ext. 109

Fax. 031 – 8288598

Email : [unipress@unesa.ac.id](mailto:unipress@unesa.ac.id)

[unipressunesa@gmail.com](mailto:unipressunesa@gmail.com)

v,83 hal., Illus, 15,5 x 23

**ISBN : 978-602-449-479-7**

copyright © 2020 Unesa University Press

*All right reserved*

*Hak cipta dilindungi oleh undang-undang dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun baik cetak, fotoprint, microfilm, dan sebagainya, tanpa izin tertulis dari penerbit*

## **PRAKATA**

Buku ajar yang berjudul Hukum Tata Ruang disusun untuk keperluan terbatas, yakni perkuliahan mahasiswa di Jurusan Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya. Buku ajar ini disusun berkaitan dengan pengembangan mata kuliah Hukum Tata Ruang yang merupakan Mata Kuliah dalam Jurusan Hukum yang telah sesuai dengan Kurikulum.

Tanpa bantuan berbagai pihak maka, buku ajar ini tidak akan selesai, dalam kesempatan ini saya ingin mengucapkan terimakasih pada para pihak yang telah membantu selama proses pembuatan buku ini. Diharapkan buku ini dapat menjadi pegangan para mahasiswa dalam memahami materi dan substansi dari Hukum Tata Ruang.

Akhirnya, dengan segala kekurangan dari buku ini semoga buku ajar ini tetap dapat berguna dan bermanfaat. Terima kasih

Surabaya, November 2019

Tim penulis



## DAFTAR ISI

I	Pengertian dan Landasan Hukum Tata Ruang .....	1
	A. Standar Kompetensi .....	1
	B. Kompetensi Dasar .....	1
	C. Materi .....	1
II	Kewenangan Pemerintah .....	26
	A. Standar Kompetensi .....	26
	B. Kompetensi Dasar .....	26
	C. Materi .....	26
III	Landasan Hukum Tata Ruang .....	42
	A. Standar Kompetensi .....	42
	B. Kompetensi Dasar .....	42
	C. Materi .....	42
IV	Asas- Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	52
	A. Standar Kompetensi .....	52
	B. Kompetensi Dasar .....	52
	C. Materi .....	52
V	Hukum Humaniter Internasional .....	64
	A. Standar Kompetensi .....	64
	B. Kompetensi Dasar .....	64
	C. Materi .....	64



# **BAB I**

## **PENGERTIAN DAN LANDASAN HUKUM TATA RUANG**

### **A. Standar Kompetensi**

Memahami Politik Hukum Tata Ruang, Pengertian Dasar Penataan Ruang, Asas-asas Penataan Ruang, Tujuan Penataan Ruang.

### **B. Kompetensi Dasar**

1. Menjelaskan Politik Hukum Tata Ruang
2. Menjelaskan Pengertian Dasar Penataan Ruang
3. Menjelaskan Asas-Asas Hukum Penataan Ruang
4. Menjelaskan Tujuan Penataan Ruang

### **C. Materi**

Hukum Tata Ruang merupakan ilmu yang sangat penting, tetapi dibalik pentingnya hukum tata ruang jarang buku-buku yang membahas tentang hukum tata ruang. Oleh karena itu, dalam Bab 1 ini pembahasan akan lebih banyak diarahkan pada hukum positif yang mengatur tentang hukum tata ruang. Hukum positif yang mengatur tentang hukum tata ruang dapat dikatakan juga tidak banyak. Pengaturan mengenai hukum tata ruang dapat dikatakan belum lama. Undang-undang yang mengatur mengenai hukum tata ruang baru ada pada tahun 1992, tepatnya setelah berlakunya undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Meskipun tahun 1992 merupakan tahun yang sudah lama, hampir tiga puluh tahun dibanding sekarang,

tetapi dibanding dengan undang-undang lainnya, undang-undang No. 24 Tahun 1992 dapat dikatakan paling baru dibandingkan undang-undang lainnya. Ambil contoh undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan undang-undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Susduk). Lahirnya undang-undang tentang penataan ruang yang dapat dikatakan paling terlambat dibandingkan dengan undang-undang lainnya pada masa kepemimpinan Orde Baru tentu tidak bisa dilepaskan dengan politik hukum pada waktu itu. Oleh karena itu, pada Bab ini akan dibahas mengenai politik hukum tata ruang pada masa Orde Baru dan pada masa sekarang, karena pasca Orde Baru tepatnya pada tahun 2007 telah lahir undang-undang No. 26 tahun 2007 yang menggantikan undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang penataan ruang.

Untuk dapat memiliki kemampuan sebagaimana diuraikan di atas maka dalam Bab 1 ini akan disajikan materi sebagai berikut :

1. Politik Hukum Tata Ruang;
2. Pengertian Dasar Penataan Ruang.
3. Asas-Asas Hukum Penataan Ruang
4. Tujuan Penataan Ruang

## **1. Pengertian Politik Hukum**

Sebelum membahas mengenai politik hukum tata ruang alangkah lebih baik untuk membahas terlebih dahulu pengertian politik hukum. Memberi pengertian terhadap politik hukum sama sulitnya dengan

memberi pengertian terhadap yang lainnya termasuk pengertian hukum, tetapi sebelum membahas mengenai politik hukum maka lebih baik kita melihat dulu, politik hukum ini masuk dalam kajian ilmu hukum atau politik, dan bagaimana hubungan antara politik dan hukum. Hal ini perlu diperhatikan sebab ini akan berdampak pada pembahasan materi selanjutnya dalam buku ajar ini.

Ada pakar yang mengatakan bahwa politik hukum itu masuk dalam kajian ilmu politik, dengan alasan bahwa hukum adalah produk politik. Pernyataan ini ada benarnya, tetapi kalau ditelisik lebih jauh sebenarnya pernyataan ini kurang tepat. Mengapa ? Karena hukum itu bukan saja berupa aturan tertulis, seperti undang-undang, tetapi hukum juga bisa berbentuk tidak tertulis seperti hukum adat. Eksistensi hukum adat secara konstitusional telah diakui dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahfud MD memberikan pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun pembuatan hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. (Moh Mahfud, 2012, hlm 1)

Sebenarnya masih banyak pakar yang memberikan definisi mengenai politik hukum, tetapi esensi dari politik hukum adalah perencanaan pembentukan hukum untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu bagi orang yang menyatakan bahwa politik hukum itu merupakan bagian dari ilmu hukum, karena untuk mencapai tujuan negara tidak cukup dengan menggunakan pendekatan ilmu politik, tapi

juga menggunakan pendekatan hukum, dalam hal ini adalah dogmatika hukum. Sebab ketika kita menentukan hukum apa yang akan dibentuk, maka semua itu akan mengarah pada dogmatika hukum.

Jika menilik pada lapisan ilmu hukum, yakni filsafat hukum, teori hukum dan dogmatika hukum, maka politik hukum bisa masuk pada wilayah filsafat hukum dan teori hukum. Karena politik hukum juga akan berbicara pada ranah aksiologis, yakni mengapa hukum ini harus dibentuk. Ketika alasan bahwa hukum itu harus dibentuk terjawab dengan jelas, maka akan ditindaklanjuti dengan teknis hukum berupa pembentukan hukum yang direncanakan tersebut.

Sebagaimana diungkap oleh Mahfud MD bahwa konfigurasi politik akan berimplikasi pada produk hukum, maka banyak yang menyimpulkan bahwa hukum memanglah produk politik. Namun sekali lagi, bahwa hukum bukan sekedar aturan tertulis tetapi juga aturan tidak tertulis. Apalagi jika melihat pada komponen hukum tidak hanya sekedar undang-undang tapi juga penegakan hukumnya.

Konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan produk hukum yang represif, dan konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif. Rezim Orde Baru dianggap sebagai rezim yang otoriter oleh karena itu produk hukumnya dapat dipastikan represif. Produk hukum yang paling dianggap menindas adalah produk hukum paket 5 undang-undang politik, mulai undang-undang Susduk, undang-undang parpol, undang-undang pemilu, dan undang-undang referendum. Kelima undang-undang politik itu dianggap terlalu membatasi hak warga negara dalam berserikat dan berkumpul.

Namun demikian, untuk melihat apakah semua undang-undang pada masa Orde Baru adalah represif merupakan kesimpulan yang terlalu menyederhanakan. Secara normatif, untuk melihat undang-undang tidak bisa jika hanya dilihat pada satu undang-undang saja. Undang-undang yang satu pasti memiliki keterkaitan dengan undang-undang lainnya. Jika melihat pada jumlah undang-undang pada masa Orde Baru dapat dikatakan jumlah undang-undangnya lebih sedikit dibandingkan dengan undang-undang pada era sekarang. Hal itu disebabkan pada masa Orde Baru undang-undang hanya mengatur yang pokok-pokok saja, sedangkan hal yang lebih teknis langsung diserahkan pada Peraturan Pemerintah (PP).

Permasalahan pengaturan yang lebih banyak didelegasikan pada Peraturan Pemerintah, disebabkan pada masa Orde Baru peran dari Pemerintah lebih kuat dibandingkan dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akan tetapi, tentu jumlah undang-undang yang sedikit juga berdampak pada jumlah PP yang sedikit. Jumlah regulasi yang sedikit ini tentu juga memiliki aspek positif dan aspek negative. Aspek positif dari sedikitnya regulasi ini akan bisa meminimalisir disharmoni peraturan perundang-undangan. Sedangkan aspek negatifnya tentu kepastian hukum menjadi kurang.

## **2. Politik Hukum Tata Ruang**

### **2.1. Politik Hukum Tata Ruang Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 1992**

Sebagaimana kita ketahui bahwa hukum positif yang mengatur mengenai penataan ruang baru ada pada tahun 1992, tepatnya setelah

berlakunya undang-undang No. 24 Tahun 1992. Undang-undang ini dapat dikatakan undang-undang baru pada masa Orde Baru. Mengingat kekuasaan Orde Baru sudah dimulai sejak tahun 1971. Hal itu wajar mengingat persoalan tata ruang merupakan hal yang baru dalam dunia hukum. Tata Ruang sebenarnya merupakan bagian ilmu dari Tata Kota. Berbicara mengenai ruang dalam wilayah. Pengaturan persoalan tata ruang merupakan konsekuensi dari negara Indonesia sebagai negara hukum.

Salah satu unsur negara hukum adalah asas legalitas. Tujuan dari asas legalitas ini adalah untuk mencapai kepastian hukum. Kepastian hukum dapat dicapai jika ada aturan tertulis yang mengatur tentang sesuatu hal. Hukum tata ruang ini merupakan hukum yang bersifat spesifik (*lex specialist*), karena hukum tata ruang merupakan elaborasi secara detail dari hukum agrarian dan hukum lingkungan.

Pada masa Orde Baru, hukum agraria diatur dalam undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agrarian. Sedangkan hukum lingkungan diatur dalam undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang pengelolaan lingkungan hidup. Dengan demikian, sangat wajar jika mengenai tata ruang pengaturannya dilakukan setelah berlakunya undang-undang No. 5 Tahun 1960 dan undang-undang No. 4 Tahun 1982.

Dalam Penjelasan Umum angka 3 undang-undang No. 24 Tahun 1992 dinyatakan Ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya bagi kehidupan dan penghidupan. Kegiatan manusia dan makhluk

hidup lainnya membutuhkan ruang sebagaimana lokasi berbagai Ruang sebagai salah satu sumber daya alam tidaklah mengenal pemanfaatan ruang atau sebaliknya suatu ruang dapat mewadahi berbagai kegiatan, sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan.

Dari pernyataan Penjelasan umum angka 3 tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa memang hukum tata ruang ini sangat berkaitan dengan hukum lingkungan dan hukum agraria. Baik hukum agraria maupun hukum lingkungan memiliki aspek hukum administrasi, di samping aspek hukum pidana dan perdata. Namun demikian, pengaruh yang paling kuat dari problematika tata ruang dari aspek hukum administrasi terletak pada hukum pemerintahan daerah.

Pada masa Orde Baru, konsep pemerintahan daerah lebih bersifat sentralistik dibanding desentralisasi. Karakteristik pemerintahan Orde Baru yang bersifat sentralistik akan juga berpengaruh terhadap undang-undang yang pengaturannya terkait dengan persoalan kedaerahan. Hukum tata ruang jika dilihat dari aspek hukum administrasi akan sangat berkaitan dengan pemerintahan daerah, karena hukum tata ruang mengatur kewenangan pemerintahan daerah serta hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah terkait dengan penataan ruang.

Karakteristik undang-undang pada masa Orde Baru, pasal-pasalnya tidak begitu banyak. Jika kita melihat pada jumlah Pasal dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 hanya terdiri dari 32 Pasal. Pengaturan yang cukup sedikit dalam undang-undang merupakan karakteristik dari Orde Baru, karena semuanya akan diserahkan pengaturannya melalui PP. Namun demikian, jika undang-undangnya

bersifat supel, maka dapat dipastikan PP juga bersifat supel. Untuk membuktikan ini kita dapat melihat pada PP No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang. PP ini merupakan penjabaran dari undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan jumlah Pasal dalam PP ini juga tidak terlalu banyak, hanya sekitar 32 Pasal.

Jika menilik pada undang-undang No. 24 Tahun 1992 yang bersifat simple dan hanya berisi sekitar 32 Pasal, di mana dalam undang-undang ini tidak mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang, malah peran serta masyarakat diatur dalam PP, ini menandakan bahwa memang pada masa Orde Baru benar-benar meminimalisir peran serta masyarakat. Padahal dalam negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi, adanya partisipasi masyarakat dalam ruang publik merupakan keniscayaan. Memang dalam PP No. 69 Tahun 1996 diatur mengenai peran serta masyarakat. Namun, peran serta masyarakat dalam penataan ruang ini lebih bersifat *top down* bukan *bottom up*. Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 30 PP tersebut yang mengatur pembinaan terhadap peran serta masyarakat. Padahal peran serta masyarakat itu tidak perlu pembinaan. Fungsi Pemerintah dalam peran serta masyarakat adalah sebagai fasilitator.

## **2.2. Politik Hukum Tata Ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007**

Lahirnya undang-undang No. 26 Tahun 2007 bukan tanpa alasan. Pada bagian menimbang huruf f dinyatakan bahwa “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang sudah tidak sesuai

dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga perlu diganti dengan undang-undang penataan ruang yang baru. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 ini bukan merupakan perubahan terhadap undang-undang No. 24 Tahun 1992, tetapi merupakan penggantian dari undang-undang No. 24 Tahun 1992, karena memang judul dari undang-undang No. 26 Tahun 2007 bukan undang-undang tentang perubahan undang-undang No. 24 Tahun 1992, tetapi undang-undang tentang Penataan Ruang.

Berbeda dengan undang-undang No. 24 Tahun 1992 yang hanya berisi 32 Pasal, undang-undang No. 26 Tahun 2007 terdiri dari 80 Pasal. Paling tidak ada 3 perbedaan antara undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007 selain jumlah Pasalnya. Perbedaan tersebut adalah :

- a. Wewenang Pemerintahan Daerah ;
- b. Terdapat pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang;
- c. Terdapat sanksi baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

Jika dilihat pada lahirnya undang-undang No. 26 Tahun 2007 maka dapat disimpulkan bahwa undang-undang ini lahir agak lambat pasca reformasi, sebab reformasi di tahun 1998, sedangkan undang-undang ini lahir baru pada tahun 2007. Hal ini dapat dimengerti mengingat, pasca mundurnya Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden, langkah yang perlu dilakukan adalah melakukan penggantian terhadap undang-undang partai politik, undang-undang pemilihan umum dan undang-undang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Penggantian terhadap ketiga undang-undang politik tersebut adalah dalam rangka untuk melakukan percepatan pemilu pada tahun 1999, sebab jika melihat pada jadwal regular pemilu, seharusnya pemilu pasca 1997 baru bisa dilakukan pada tahun 2002. Namun, karena pemilu tahun 1997 dianggap penuh rekayasa, maka percepatan pemilu pasca jatuhnya Soeharto merupakan keniscayaan.

Perubahan undang-undang setelah tiga undang-undang politik adalah undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menggantikan undang-undang No. 5 Tahun 1974. Pasca berlakunya undang-undang No. 22 Tahun 1999, DPR dan Pemerintah dapat dikatakan tidak pernah mengeluarkan undang-undang lagi karena DPR yang merupakan sebagian anggota MPR, sibuk dengan agenda perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh MPR mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ternyata tidak berumur lama, karena pada tahun 2004, undang-undang ini telah diganti dengan undang-undang No. 32 Tahun 2004. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 oleh sebagian khalayak dianggap undang-undang yang membawa semangat yang kebablasan. Namun demikian, lahirnya undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang membawa semangat otonomi daerah yang kebablasan ini dapat kita anggap wajar, karena lahirnya undang-undang ini merupakan respon terhadap undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang bercorak sentralistik. Bahkan

untuk pemilihan kepala daerah saja dalam undang-undang No. 5 Tahun 1974 ditentukan oleh pusat.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 merupakan antithesis dari undang-undang No. 5 Tahun 1974. Karena undang-undang No. 22 Tahun 1999 dianggap memiliki semangat otonomi daerah yang kebablasan, maka sebagai antitesisnya lahirlah undang-undang No. 32 Tahun 2004. Dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 kontrol terhadap pemerintah daerah tetap ada, berbeda dengan undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dapat dikatakan lepas dari pengawasan pemerintah pusat. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah antara lain adalah pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga merupakan produk hukum pertama yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Meskipun undang-undang No. 26 Tahun 2007 tidak merujuk pada undang-undang No. 32 Tahun 2004, karena kedudukan mereka sederajat, tetapi mau tidak mau harus diakui bahwa semangat lahirnya undang-undang No. 26 Tahun 2007 juga dipengaruhi oleh undang-undang No. 32 Tahun 2004. Sebab undang-undang No. 26 Tahun 2007 juga mengatur tentang kewenangan pemerintah dalam melakukan penataan ruang.

### **3. Pengertian Dasar Penataan Ruang**

Pengertian dalam ilmu hukum seringkali disamakan dengan konsep dan definisi. Padahal antara pengertian, konsep dan definisi mengandung perbedaan, meskipun ketiganya memiliki keterkaitan. Pengertian itu

merupakan sesuatu yang bersifat umum. Seperti pengertian telephone. Sedangkan konsep merupakan istilah yang mengandung pengertian. Misal kalau dalam konsep hukum ada konsep penyalahgunaan wewenang. Sementara itu, definisi adalah batasan arti. Misal hukum administrasi adalah hukum yang mengkaji hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat.

Berbicara mengenai pengertian dasar penataan ruang berarti kita sudah masuk pada konsep hukum. Pengertian dasar dalam penataan ruang dapat dikatakan beragam. Beragam di sini bukan dalam arti pengertian dari penataan ruang banyak, tetapi penataan ruang itu mengandung beberapa varian. Jika melihat pada Pasal 1 dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 terdapat empat varian pengertian dari penataan ruang. Sedangkan dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 terdapat empat belas varian pengertian dari penataan ruang.

Dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 keempat varian itu adalah ruang, tata ruang, penataan ruang, rencana tata ruang. Berikut adalah pengertian dasar dari keempat varian tersebut :

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya
2. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.
3. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
4. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.

Sedangkan dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 keempat belas varian adalah ruang, tata ruang, struktur ruang, pola ruang dan penataan ruang, penyelenggaraan penataan ruang, pengaturan penataan ruang, pembinaan penataan ruang, pelaksanaan penataan ruang, pengawasan penataan ruang, perencanaan tata ruang, pemanfaat ruang, pengendalian pemanfaatan ruang, rencana tata ruang. Berikut adalah pengertian dasar dari keempat belas varian tersebut :

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
3. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
4. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
5. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
6. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

7. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.
8. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
9. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
10. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
11. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
12. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
13. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
14. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.

Pengertian ruang dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 lebih detail dan lengkap dibandingkan dengan pengertian ruang dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992

#### **4. Asas Hukum Tata Ruang**

Jika kita amati dalam setiap undang-undang selalu mengatur tentang asas. Dalam ilmu perundang-undangan di samping ada asas hukum juga ada norma/kaidah hukum. Kedua istilah ini seringkali digunakan secara bergantian. Seakan-akan antara asas hukum dan norma hukum memiliki arti yang sama. Padahal tidaklah demikian. Asas hukum dan norma hukum memiliki pengertian yang berbeda. Asas hukum memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan asas hukum. Menurut J.J.H. Bruggink (2011), Asas hukum merupakan metanorma dari norma hukum. Asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung. Oleh karena itu, asas hukum lebih bersifat abstrak dibandingkan norma hukum. Asas hukum merupakan pedoman bagi norma hukum. Dengan demikian, jika di dalam undang-undang mencantumkan asas-asas hukum, maka asas-asas hukum itu akan menjadi pedoman bagi norma hukum dalam undang-undang tersebut.

Menurut Sudarsono, asas-asas hukum dan norma hukum memiliki perbedaan karakter. Perbedaan antara karakter asas hukum dan norma hukum adalah sebagai berikut :

- 1) Asas-asas hukum bersifat umum (abstrak), sedangkan norma hukum bersifat khusus (konkret);
- 2) Asas-asas hukum memiliki wilayah terapan yang lebih luas daripada norma hukum;
- 3) Asas-asas hukum memiliki daya kerja tidak langsung dalam penemuan hukum, karena ia bukanlah aturan hukum.

Sedangkan norma hukum langsung dapat diterapkan karena ia memiliki isi yang lebih konkret;

- 4) Asas-asas hukum memiliki kedudukan (posisi) yang berdampingan satu dengan yang lain, sehingga tidak saling menyingkirkan. Sedangkan norma hukum saling berdesakan atau saling menyingkirkan. Asas-asas hukum berada sebagai dasar sistem hukum, ia berada di luar sistem hukum akan tetapi berpengaruh terhadap sistem hukum

Asas hukum dapat dibagi menjadi asas hukum yang bersifat tunggal dan asas hukum yang terdiri dari banyak asas. Asas hukum yang bersifat tunggal adalah asas legalitas, sedangkan asas hukum yang terdiri dari banyak asas antara lain asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas hukum dalam suatu undang-undang biasanya diatur dalam Pasal 2 setelah ketentuan umum. Asas hukum yang diatur dalam Pasal 2 bukan tanpa maksud. Pengaturan asas hukum dalam Pasal 2 mengandung makna bahwa Pasal 2 ini akan menjadi pedoman utama dalam penerapan norma hukum yang ada dalam undang-undang.

Asas hukum ini akan menjadi ruh bagi undang-undang. Asas apa yang akan diatur dalam undang-undang yang bersangkutan akan sangat bergantung pada materi atau norma hukum yang akan diatur. Asas-asas hukum juga akan mengikuti dinamika dari undang-undang yang akan diatur. Oleh karena itu, asas-asas hukum dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan asas-asas hukum dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 pasti akan berbeda.

Dalam Pasal 2 undang-undang No. 24 Tahun 1992 penataan ruang berasaskan :

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan;
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Untuk memahami pengertian dari Pasal 2 ini maka kita harus melihat pada Penjelasannya. Penjelasan Pasal 2 undang-undang adalah sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan semua kepentingan adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan, yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.

Yang dimaksud dengan terpadu adalah bahwa penataan ruang dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Penataan ruang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh mencakup antara lain pertimbangan aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik. Dalam mempertimbangkan aspek waktu, suatu perencanaan tata ruang memperhatikan adanya aspek prakiraan, ruang lingkup wilayah yang direncanakan, persepsi yang mengungkapkan berbagai keinginan serta kebutuhan dan tujuan pemanfaatan ruang. Penataan ruang harus diselenggarakan secara tertib sehingga memenuhi proses dan prosedur yang berlaku secara teratur dan konsisten.

Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang.

Yang dimaksud dengan serasi, selaras, dan seimbang adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara.

Yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.

Terkait dengan asas keterbukaan menurut Pasal 2 huruf b undang-undang ini tidak mendapat penjelasan yang memadai. Asas keterbukaan menurut prasyarat bagi terwujudnya partisipasi atau peran serta masyarakat. Sangat tidak mungkin jika ada peran serta masyarakat tanpa adanya keterbukaan. Begitu juga sebaliknya tidak mungkin ada keterbukaan tanpa peran serta masyarakat. Dalam hukum administrasi, salah satu bentuk peran serta masyarakat adalah berupa pengajuan keberatan dari masyarakat.

Sedangkan menurut Pasal 2 undang-undang No. 26 Tahun 2007 penataan ruang berasaskan :

- a. keterpaduan;
- b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;

- c. keberlanjutan;
- d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. keterbukaan;
- f. kebersamaan dan kemitraan;
- g. perlindungan kepentingan umum;
- h. kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. akuntabilitas.

Asas-asas penataan ruang di atas dijelaskan secara detail dalam Penjelasan Pasal demi Pasal dalam Penjelasan undang-undang ini. Penjelasan asas-asas dalam Pasal 2 adalah sebagai berikut :

- a. Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
- c. Yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

- d. Yang dimaksud dengan “keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- e. Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. Yang dimaksud dengan “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. Yang dimaksud dengan “pelindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. Yang dimaksud dengan “kepastian hukum dan keadilan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
- i. Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

## **5. Tujuan Hukum Tata Ruang**

Untuk memahami tujuan dari penataan ruang, maka juga akan dibandingkan tujuan penataan ruang menurut undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang-undang No. 26 Tahun 2007.

Pasal 3 undang-undang No. 24 Tahun 1992 menyatakan “penataan ruang bertujuan” :

- a. terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- b. terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:
  - 1) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
  - 2) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
  - 3) meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
  - 4) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Penjelasan Pasal 3 undang-undang ini menyatakan sebagai berikut :

Tujuan pengaturan penataan ruang dimaksudkan untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Yang dimaksud dengan pengaturan pemanfaatan kawasan lindung adalah bentuk-bentuk pengaturan pemanfaatan ruang di kawasan lindung seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain yang sejenis. Penataan ruang kawasan lindung bertujuan:

- a. tercapainya tata ruang kawasan lindung secara optimal;
- b. meningkatkan fungsi kawasan lindung.

Yang dimaksud dengan pengaturan pemanfaatan kawasan budi daya adalah bentuk-bentuk pengaturan pemanfaatan ruang di kawasan budi daya seperti upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan permukiman, industri, pariwisata, dan lain-lain yang sejenis. Penataan ruang kawasan budi daya bertujuan :

- a. tercapainya tata ruang kawasan budi daya secara optimal;
- b. meningkatkan fungsi kawasan budi daya.

Yang dimaksud dengan mewujudkan keterpaduan adalah mencegah perbenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat dalam penggunaan sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Sedangkan undang-undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penjelasan Pasal 3 undang-undang ini menyatakan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan "aman" adalah situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.

Yang dimaksud dengan "nyaman" adalah keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai.

Yang dimaksud dengan "produktif" adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.

Yang dimaksud dengan "berkelanjutan" adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan,

termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

Jika kita bandingkan antara tujuan penataan ruang dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007, sekilas tujuan penataan ruang undang-undang No. 24 Tahun 1992 lebih detail dibandingkan dengan tujuan penataan ruang dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007. Namun demikian, secara substansi tujuan penataan ruang yang diatur dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 cukup baik.

## **6. Rangkuman**

Pengaturan terhadap suatu persoalan di suatu negara tentu tidak bisa dilihat pada hukum yang berlaku sekarang saja, tetapi juga harus dilihat pada aturan sebelumnya agar pemahaman kita terhadap persoalan itu menjadi lebih utuh. Oleh karena itu, untuk memahami secara utuh pengaturan terhadap undang-undang penataan ruang maka mau tidak mau kita harus mengkaji juga dari aspek politik hukum. Pengertian ruang dapat dilihat pada Pasal 1 undang-undang penataan ruang. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 mengatur secara lebih lengkap pengertian dari ruang. Sedangkan asas hukum dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 juga lebih lengkap dibandingkan dengan asas hukum dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992. Sementara itu, tujuan dari penataan ruang menurut undang-undang No. 24 Tahun 1992 lebih detail dibandingkan undang-undang No. 26 Tahun 2007, tetapi secara substantif tujuan yang diatur dalam undang-undang telah cukup baik.

## **7. Latihan**

- a. Pengertian dasar tentang ruang dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 lebih baik dibandingkan pengertian dasar menurut undang-undang No. 24 Tahun 1992. Jelaskan pernyataan tersebut !
- b. Asas keterbukaan dalam penataan ruang memiliki sebuah konsekuensi. Apa konsekuensi dari asas keterbukaan itu !
- c. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 lebih detail dibandingkan dengan undang-undang No. 24 Tahun 1992. Mengapa demikian ? Jelaskan !
- d. Jelaskan perbedaan tujuan antara undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007 !

## **BAB II**

# **KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENATAAN RUANG**

### **A. Standar Kompetensi**

Memahami dan Menjelaskan Kewenangan Pemerintah Dalam Penataan Ruang

### **B. Kompetensi Dasar**

1. Memahami dan Menjelaskan tentang Kewenangan Pemerintah
2. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Pusat dalam Penataan Ruang
3. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Provinsi Dalam Penataan Ruang
4. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penataan Ruang.

### **C. Materi**

Dalam kehidupan bernegara, setiap pemegang kuasa, baik itu eksekutif, legislatif dan yudisial pasti dilengkapi dengan kewenangan. Kewenangan itu diperoleh dari sumber yang *legitimate*. Kewenangan yang dimiliki oleh pemegang kuasa tentu diberikan karena ada tujuan yang hendak dicapai. Salah satu tujuan dari kewenangan yang dimiliki oleh pemegang kuasa antara lain adalah untuk mengendalikan kehidupan masyarakat. Pengendalian kehidupan masyarakat oleh pihak yang memiliki kewenangan adalah agar masyarakat bisa hidup dengan

tertib dan damai. Misal seorang Polisi Lalu Lintas memiliki kewenangan untuk mengatur perilaku masyarakat dalam berlalu lintas. Tujuannya adalah agar masyarakat tertib dalam berlalu lintas.

Dalam penataan ruang pihak yang berwenang, yakni pemerintah pasti diberikan kewenangan oleh undang-undang. Sebab penataan ruang ini juga untuk menata masyarakat terkait dengan penataan ruang. Kewenangan penataan ruang ini mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Untuk dapat memiliki kemampuan sebagaimana diuraikan di atas maka dalam Bab II ini akan disajikan materi sebagai berikut :

1. Memahami dan Menjelaskan tentang Kewenangan Pemerintah
2. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Pusat dalam Penataan Ruang
3. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Provinsi Dalam Penataan Ruang
4. Memahami dan Menjelaskan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penataan Ruang

### **1. Kewenangan Pemerintah**

Untuk lebih memahami pengertian dari kewenangan pemerintah maka alangkah baiknya kita terlebih dahulu konsep dari kewenangan itu. Berbicara mengenai konsep kewenangan maka mau tidak mau kita akan masuk dalam ranah hukum administrasi. Obyek kajian utama dari hukum administrasi adalah kewenangan. Oleh karena itu, hukum administrasi masuk dalam hukum publik, karena kewenangan yang menjadi pokok

bahasan dalam hukum administrasi ini adalah untuk mengendalikan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, terjadi hubungan hukum antara Pemerintah dan Masyarakat.

Istilah kewenangan dan wewenang selalu digunakan secara bergantian, tetapi untuk kepentingan praktis kedua istilah itu bisa kita anggap sama. Namun demikian, penekanan terhadap kewenangan atau wewenang adalah kewenangan selalu melekat pada seseorang yang memiliki wewenang. Ada problem terkait siapa yang memiliki kewenangan itu. Pejabat Pemerintah atau Pemerintah. Dalam beberapa diskusi mengenai kewenangan terkait dengan tanggung gugat selalu akan mengarah pada pejabat sebagai pihak yang memiliki kewenangan. Sebagai contoh, Walikota mencabut izin seseorang yang melanggar peraturan daerah. Walikota dapat mencabut izin orang itu, karena Walikota memiliki kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian jika orang yang dicabut izinnya tersebut tidak terima, maka tanggung gugat ada pada Walikota bukan pemerintah kota.

Konsep kewenangan Pemerintah juga sering kita dengar terkait dengan kewenangan pemerintah yang diatur dalam undang-undang. Jika ada Pemerintah bukan pejabat yang punya kewenangan biasanya terkait dengan pembagian wewenang. Oleh karena itu, penyebutan dalam undang-undang selalu dikatakan kewenangan Pemerintah. Pembagian wewenang berkaitan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akan sangat ditentukan oleh model otonomi daerah yang dianut. Model otonomi daerah yang dianut akan dapat kita lihat dalam undang-undang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Pemerintah Daerah apakah lebih menekankan pada desentralisasi, dekonsentrasi atau tugas pembantuan. Jika kewenangan lebih bersifat desentralisasi, maka pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah akan bertumpu pada Pemerintahan Daerah sebagai pemegang kewenangan terbesar dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. Namun, jika dekonsentrasi, maka kewenangan terbesar dalam pengelolaan pemerintahan di daerah lebih banyak di pegang oleh Pemerintah Pusat.

Dalam penataan ruang nomenklatur yang digunakan adalah kewenangan Pemerintah. Bukan Pejabat Pemerintah. Namun demikian, secara teknis kewenangan akan dilaksanakan oleh Pejabat dalam hal ini adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dengan demikian, pelaksanaan dari kewenangan akan tetap ada pada Pejabat Pemerintah.

Konsep kewenangan akan dapat kita tinjau dari dua aspek. Pertama, dari teori dasar penggunaan kewenangan. Kedua, dari cara memperoleh wewenang atau sumber wewenang.

Teori Dasar Penggunaan Wewenang terdiri atas :(Philipus M Hadjon : 1997, h. 1-2)

1. Pengaruh. Artinya sejauh mana suatu wewenang itu dapat memengaruhi perilaku seseorang;

2. Dasar Hukum. Mengandung pengertian bahwa dalam setiap penggunaan wewenang harus mengacu pada dasar hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan;
3. Alat ukur (konformitas). Alat ukur ada dua , yakni alat ukur tertulis, yakni peraturan perundang-undangan dan alat ukur tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dasar hukum dan alat ukur jika diamati memiliki kesamaan arti. Misal dasar hukum dari wewenang ini ada pada Pasal 2 undang-undang No. X Tahun X. Namun demikian, antara dasar hukum dan alat ukur memiliki konteks yang berbeda. Dasar hukum dalam penggunaan wewenang hanya berkaitan dengan penggunaan wewenang, tetapi alat ukur bukan hanya terkait dengan penggunaan wewenang, tetapi juga terkait dengan pengujian dari wewenang yang digunakan jika wewenang tersebut digugat ke pengadilan.

Dalam hal cara memperoleh wewenang atau sumber wewenang, maka dalam hukum administrasi terbagi menjadi 3 :

1. Atribusi. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. (ibid, h.2-3). Contoh : Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dari sini dapat kita lihat bahwa kewenangan Presiden dalam memegang kekuasaan Pemerintahan langsung bersumber pada Undang-Undang Dasar.

2. Delegasi adalah penyerahan wewenang pejabat kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab dari pihak yang mendapat wewenang tersebut.

Syarat-syarat delegasi :

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
  - b. Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
  - c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan delegasi;
  - d. Kewajiban memberi keterangan, artinya delegans (pemberi wewenang) untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
  - e. Peraturan kebijakan (beleids-regels), artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.(ibid, h.5)
3. Mandat. Mandat merupakan suatu penyerahan wewenang kepada pihak lain dan yang bertanggung jawab adalah yang memberi wewenang.

Syarat-syarat mandat :

- a. Mandat harus diberikan oleh pejabat yang berwenang;
- b. Mandat tidak membawa konsekuensi bagi penerima mandat (mandataris) bertanggungjawab kepada pihak III, tetapi dalam pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi mandat (mandant).

- Tanggungjawab pihak III dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa;
- c. Konsekusi tekhnis administratif, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa. Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri;
  - d. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak III, hanya atas ijin dari pemberi kuasa. (Suwoto: 1990, h.88-89)

Tanggung jawab pada delegasi telah beralih ke delegataris, sedangkan dalam mandat tanggungjawab masih ada pada pemberi mandat. Hal ini disebabkan dalam delegasi kewenangan sudah beralih ke delegataris, sedangkan dalam mandat, kewenangan tetap ada pada pemberi mandat. Penerima mandat hanya bertindak atas nama pemberi mandat. Pertanyaan yang muncul terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota kewenangan dalam melaksanakan penataan ruang diperoleh berdasarkan atribusi, delegasi atau mandat. Jika berdasarkan pada wewenang yang diperoleh dari undang-undang, maka kewenangan tersebut bersifat atributif, tetapi jika dilihat pada pelimpahan wewenangnya, maka jika desentralisasi kewenangannya bersifat delegatif, sedangkan jika dekonsentrasi kewenangannya bersifat mandat.

## **2. Kewenangan Pemerintah Dalam Penataan Ruang**

Satu hal yang pasti terkait dengan kewenangan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota bahwa kewenangannya dalam melakukan penataan

ruang diatur dengan undang-undang penataan ruang. Tentu terjadi perbedaan yang cukup signifikan antara kewenangan Pemerintah dalam penataan ruang menurut undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007. Agar lebih jelas tentang perbedaan kewenangan Pemerintah tersebut, marilah kita melihat pada kedua undang-undang tersebut untuk membandingkan.

Jika melihat pada undang-undang No. 24 Tahun 1992 tidak diatur secara tegas mengenai kewenangan Pemerintah secara detail. Kewenangan Pemerintah dalam penataan ruang diatur dalam Bab IV tentang wewenang dan pembinaan. Dalam Bab IV itu dimulai dari Pasal 24-29. Dalam Pasal 24 ayat (1) dinyatakan Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah. Sementara itu, untuk kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 27 undang-undang ini yang isinya :

1. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I menyelenggarakan penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat 1.
2. Untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pelaksanaan penataan ruang dilakukan Gubernur Kepala Daerah dengan memperhatikan pertimbangan dari Departemen, Lembaga, dan Badan-badan Pemerintah lainnya serta koordinasi dengan Daerah sekitarnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

3. Apabila dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) terdapat hal-hal yang tidak dapat diselesaikan di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, maka diperlukan pertimbangan dan persetujuan Menteri sebagaimanadimaksud dalam Pasal 29 ayat (1).

Sementara itu, wewenang Bupati/Walikota diatur dalam Pasal 28 undang-undang ini yang isinya :

1. Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.
2. Apabila dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdapat hal-hal yang tidak dapat diselesaikan di wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, maka diperlukan pertimbangan dan persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Dari pengaturan wewenang, khususnya wewenang Pemerintahan Daerah, baik Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kotamadya tidak diatur secara detail. Artinya kewenangan dari daerah dalam melakukan penataan ruang benar-benar dibatasi oleh Pemerintah Pusat. Hal ini wajar karena undang-undang ini secara rezim otonomi daerah tunduk pada rezim sentralistik.

Untuk memperkuat argumentasi bahwa kewenangan daerah dalam melaksanakan penataan ruang menurut undang-undang No. 26 Tahun 2007 lebih baik dibandingkan undang-undang No. 24 Tahun 2007, maka ada baiknya kita langsung melihat pada Pasal-Pasal

mengenai wewenang penataan ruang yang diatur dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007. Dalam undang-undang ini kewenangan Pemerintah dalam melaksanakan penataan ruang diatur secara detail.

Untuk membuktikan hal itu, maka marilah kita melihat pada rumusan Pasal 8, 10 dan 11 undang-undang No. 26 Tahun 2007. Pasal 8 undang-undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan :

- (1) Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
  - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.
- (2) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi :
  - a. perencanaan tata ruang wilayah nasional;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.
- (3) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi :
  - a. penetapan kawasan strategis nasional;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;

- c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.
- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.
- (5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.
- (6) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pemerintah :
- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan :
    - 1) rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
    - 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
    - 3) pedoman bidang penataan ruang;
  - b. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Kewenangan dalam Pasal 8 ini merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Kewenangan Pemerintah Pusat yang diatur dalam undang-undang ini lebih detail dibandingkan undang-undang No. 24 Tahun 1992. Hal ini wajar mengingat Pasal yang diatur dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 hanya terdiri dari 32 Pasal.

Kewenangan Pemerintah selanjutnya diatur dalam Pasal 10 yang menyatakan :

- (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
  - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasian kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
  - a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- (3) Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan :
  - a. penetapan kawasan strategis provinsi;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
  - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.

- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.
- (5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi, pemerintah daerah provinsi dapat menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
- (6) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi :
  - a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan :
    - 1) rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
    - 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
    - 3) petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang;
  - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (7) Dalam hal pemerintah daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, Pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana wewenang Pemerintah Pusat yang diatur dalam undang-undang ini yang lebih detail dibandingkan dengan pengaturan dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992, begitu juga wewenang

Pemerintah Provinsi juga lebih detail dibandingkan yang diatur dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992.

Lalu bagaimana dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota ? Untuk menjawab itu, maka alangkah baiknya kita melihat pada isi Pasal 11 undang-undang ini. Pasal 11 berisikan :

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
  - a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan :

- a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- (4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya
- (5) Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota :
- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (6) Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan penataan ruang mulai dari kewenangan Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Kabupaten/Kota harus diatur secara tegas, karena persoalan penataan ruang secara empiris langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat di daerah. Di samping itu, bagaimana agar terjadi sinergitas penataan ruang mulai dari tingkat pusat sampai dengan daerah.

### **3. Rangkuman**

Penataan ruang merupakan ranah hukum administrasi, karena dalam penataan ruang berbicara mengenai kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang. Pengaturan kewenangan dalam penataan ruang yang diatur dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 lebih detail dibandingkan dengan pengaturan undang-undang No. 24 Tahun 1992.

### **4. Latihan**

- a. Kewenangan pemerintah dalam melaksanakan penataan ruang sangat berkaitan dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Jelaskan pernyataan ini !
- b. Jelaskan pentingnya pengaturan kewenangan Pemerintah terkait dengan pelaksanaan penataan ruang !
- c. Pengaturan kewenangan Pemerintah yang diatur dalam undang-undang No. 26 Tahun 2009 lebih mencerminkan kepastian hukum dibandingkan pengaturan kewenangan yang diatur dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992. Buktikan pernyataan ini !

## **BAB III**

# **TATA RUANG DAN HUBUNGANNYA DENGAN HUKUM LINGKUNGAN DAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH**

### **A. Standar Kompetensi**

Memahami dan Menjelaskan Hubungan Tata Ruang dengan Hukum Lingkungan dan Hukum Penatagunaan Tanah

### **B. Kompetensi Dasar**

1. Mahasiswa mampu menjelaskan hubungan antara tata ruang dengan hukum lingkungan
2. Mahasiswa mampu menjelaskan hubungan antara tata ruang dengan hukum penatagunaan tanah.

### **C. Materi**

Membicarakan hukum tata ruang tanpa mengkaitkan dengan hukum lingkungan dan hukum agrarian dapat dikatakan kurang lengkap karena kedua bidang ilmu hukum tersebut, yakni hukum agrarian dan hukum lingkungan juga sangat berkaitan dengan hukum tata ruang. Hukum tata ruang mengkaji tentang aspek-aspek yang dikaji dalam hukum agraria dan hukum lingkungan, seperti perijinan, peran serta masyarakat dan lain sebagainya. Oleh karena itu, dapat dikatakan antara hukum tata ruang, hukum lingkungan dan hukum agrarian berada dalam satu rumpun keilmuan hukum. Seperti hukum

pemilu dan hukum parpol masuk dalam rumpun ilmu hukum tata negara. Hukum agrarian dapat dikatakan merupakan saudara tua dari hukum lingkungan dan hukum tata ruang jika dilihat pada aspek pengaturannya. Hukum agrarian jika dilihat dari aspek hukum positif, merupakan hukum yang tertua dibanding hukum lingkungan dan hukum tata ruang, karena undang-undang No. 5 Tahun 1960 yang merupakan landasan hukum utama hukum agraria dari segi usia paling tua dibandingkan undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang pengelolaan lingkungan hidup dan undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang. Salah satu aspek yang diatur dalam hukum agrarian adalah hukum penatagunaan tanah.

Untuk dapat memiliki kemampuan sebagaimana diuraikan di atas maka dalam Bab 3 ini akan disajikan materi sebagai berikut :

1. Hubungan hukum tata ruang dengan hukum lingkungan.
2. Hubungan hukum tata ruang dengan hukum penatagunaan tanah

### **1. Hubungan Hukum Tata Ruang Dengan Hukum Lingkungan.**

Hukum tata ruang secara substantif sebenarnya merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas, setidaknya hukum tata ruang dapat dipandang sebagai aspek khusus dalam hukum lingkungan yang mengatur tentang peruntukan dan pemanfaat Sumber Daya Alam dalam lingkungan hidup secara spasial (AM Yunus Wahid; 2016, hlm 47). Drupsteen membagi hukum lingkungan dalam beberapa aspek, di antaranya hukum lingkungan Pemerintahan yang mencakup bidang hukum tata ruang, hukum kesehatan lingkungan dan hukum

perlindungan lingkungan yang dengan sendirinya termasuk dalam masalah tata ruang (ibid).

Hukum lingkungan pada awalnya merupakan bagian dari hukum administrasi, karena hukum lingkungan juga berbicara mengenai kewenangan Pemerintah dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup. Aspek yang paling kuat dalam hukum lingkungan adalah berkaitan dengan aspek perijinan. Jika melihat pada tujuan dari perijinan maka akan nampak bahwa sebenarnya hukum lingkungan merupakan bagian dari hukum administrasi.

Tujuan/Fungsi dari perijinan adalah :

1. Mengarahkan/Mengendalikan aktivitas tertentu;
2. Mencegah bahaya lingkungan;
3. Melindungi obyek-obyek tertentu;
4. Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas
5. Mengarahkan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas tertentu.(Lutfi Effendi; 2004, hlm 68)

Dari kelima fungsi/tujuan dari perijinan di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa secara garis besar fungsi utama dari ijin adalah untuk mencegah. Oleh karena itu, ijin merupakan instrument dari penguasa untuk melakukan pengawasan terhadap masyarakat secara preventif. Untuk mendapatkan ijin, maka masyarakat harus melakukan permohonan ijin kepada penguasa. Jika permohonan ijin tersebut memenuhi syarat, baik syarat formal, seperti NPWP dan yang lainnya serta syarat material, seperti tempat yang akan didirikan usaha itu bukan jalur hijau, maka permohonan tersebut akan diterima. Namun,

jika permohonan ijin tersebut tidak memenuhi syarat formal dan material maka ijin tersebut akan ditolak.

Pada perkembangannya, permasalahan hukum lingkungan menjadi lebih kompleks, sehingga tidak bisa jika hukum lingkungan dilihat dari aspek hukum administrasi. Jika melihat pada aspek perijinan dan kewenangan Pemerintah dalam mengelola lingkungan, maka itu merupakan wilayah hukum administrasi. Namun, hukum lingkungan tidak hanya bicara mengenai perijinan dan kewenangan saja. Hukum lingkungan juga bicara mengenai aspek perdata, misal terkait dengan tanggung gugat perdata. Karena masyarakat bisa melakukan gugatan terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan, salah satunya dengan melakukan gugatan perwakilan (*class action*).

Hukum lingkungan juga bicara mengenai aspek pidana, jika melakukan kejahatan lingkungan yang dapat diproses secara pidana. Dengan demikian, hukum lingkungan sekarang ini memiliki beberapa kaki, yakni kaki hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Bahkan hukum lingkungan juga bisa dilihat dalam konteks hukum internasional. Hal itu wajar, mengingat isu-isu lingkungan dan Hak Asasi Manusia merupakan dua isu kemanusiaan yang patut untuk terus diperjuangkan.

Kalau kita lihat dalam hukum positif yang mengatur tentang lingkungan hidup, yakni undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka dapat kita simpulkan memang dari substansi yang diatur dalam undang-undang

ini, khususnya terkait dengan perijinan dan sanksi administrasi, dapat dikatakan bahwa ada kedekatan kajian antara hukum lingkungan dan hukum tata ruang. Perbedaan pengaturan antara hukum tata ruang dan hukum lingkungan adalah hukum lingkungan telah mengalami dua pergantian undang-undang, mulai dari undang-undang No. 4 Tahun 1982 diganti dengan undang-undang No. 23 Tahun 1997 kemudian diganti lagi dengan undang-undang No. 32 Tahun 2009. Hukum tata ruang hanya mengalami satu kali pergantian dari undang-undang No. 24 Tahun 1992 yang diganti dengan undang-undang No. 26 Tahun 2007. Dapat dikatakan undang-undang peninggalan Orde Baru ketika terdapat revisi pada era reformasi, bentuk bukan perubahan tapi penggantian.

Undang-undang lingkungan hidup yang terbaru lahir justru pasca undang-undang penataan ruang yang terbaru. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 lahir pada tahun 2007 sedangkan undang-undang No. 32 Tahun 2009 lahir pada tahun 2009. Terdapat perbedaan politik hukum antara undang-undang No.23 Tahun 1997 dan undang-undang No. 32 Tahun 2009. Politik hukum itu dapat kita lihat pada perbedaan judul antara undang-undang No. 23 Tahun 1997 dan undang-undang No. 32 Tahun 2009. Judul dari undang-undang No. 23 Tahun 1997 adalah pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan judul dari undang-undang No. 32 Tahun 2009 adalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pemanfaatan ruang, pengendalian, serta rencana tata ruang mulai dari pusat sampai dengan daerah harus selaras dengan kebijakan lingkungan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang No. 32 Tahun 2009. Sebab konsep hukum lingkungan harus mendukung rencana tata

ruang yang telah ditetapkan. Contoh terkait dengan pengendalian pemanfaat ruang antara lain dengan instrument ijin.

## 2. Hubungan Hukum Tata Ruang Dan Hukum Penatagunaan Tanah

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan dasar bidang pertanahan, tidak memberi pengertian yang tegas tentang tanah yang menjadi obyek pengaturannya. Demikian pula dalam beberapa peraturan perundang-undangan mengenai tanah seperti Peraturan Pemerintah No. 36 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, juga tidak memberikan definisi atau pengertian yang tegas tentang tanah. (A.M. Yunus; 2016, hlm 200)

Konsepsi hukum penatagunaan tanah merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. (Arba; 2017, hlm 25) Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah adalah sebagai berikut :

1. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

2. Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.
4. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik pengguna tanahnya.

Pasal 1 angka 1 undang-undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan “Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.” Oleh karena itu penatagunaan tanah merupakan bagian dari pemanfaat ruang.

Dalam konsideran menimbang Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam bagian mengingat angka 3 juga menyebutkan undang-undang No. 24 Tahun 1992. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah ini merupakan aturan pelaksana dari undang-undang No. 24 Tahun 1992. Persoalannya adalah undang-undang No. 24 Tahun 1992 telah tidak berlaku karena digantikan oleh undang-undang No. 26 Tahun 2007. Meskipun berdasarkan asas *contrarius actus* Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tetap berlaku, tetapi

secara materi muatan Peraturan Pemerintah ini kurang sesuai lagi karena mengacu pada undang-undang yang lama.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 Penatagunaan tanah bertujuan untuk:

- a. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan tujuan dari Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, maka penataan gunaan tanah ini harus didasarkan pada Rencana Tata Ruang. Oleh karena itu, penatagunaan tanah ini merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang. Hal ini diperkuat kebijakan penatagunaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Pasal menyatakan :

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

- a. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. tanah negara;
- c. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 7 menyatakan :

- (1) Terhadap tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- (2) Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat
  - (1) ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (3) Pedoman, standar dan kriteria teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing.
- (4) Penggunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.
- (5) Pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat ditingkatkan pemanfaatannya.

### **3. Rangkuman**

Hukum tata ruang merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas. Sedangkan hukum penatagunaan tanah merupakan penjabaran dari hukum tata ruang, karena Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 merupakan tindak lanjut atau elaborasi dari undang-undang penataan ruang.

### **4. Latihan**

- a. Hukum tata ruang memiliki relevansi yang erat dengan hukum lingkungan. Jelaskan pernyataan ini !
- b. Penatagunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Apa maksudnya ? Jelaskan !
- c. Hukum lingkungan sama dengan hukum tata ruang, yakni masuk dalam rumpun hukum administrasi. Jelaskan !

## **BAB IV**

### **HAK DAN KEWAJIBAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG**

#### **A. Standard Kompetensi**

Memahami dan Menjelaskan Hak dan Kewajiban serta Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang

#### **B. Kompetensi Dasar**

1. Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan hak masyarakat dalam penataan ruang.
2. Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang.
3. Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan peran serta masyarakat dalam penataan ruang.

#### **C. Materi**

Setiap kebijakan yang berdampak pada masyarakat tentu juga harus dilekati hak dan kewajiban masyarakat. Sebagaimana kita ketahui, penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 undang-undang penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, penataan ruang akan berdampak pada kehidupan masyarakat. Penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang tentu akan berdampak pada masyarakat. Dengan demikian, baik pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, maupun pengawasan

penataan ruang semuanya akan berdampak masyarakat. Kalau kita lihat pada pengertian pembinaan penataan ruang yang artinya itu adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Jadi masyarakat dalam penataan ruang merupakan unsur penyelenggara penataan ruang di samping Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Untuk dapat memiliki kemampuan sebagaimana diuraikan di atas maka dalam Bab 1 ini akan disajikan materi sebagai berikut :

1. Hak dan Kewajiban Masyarakat Dalam Penataan Ruang.
2. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang

## **1. Hak Dan Kewajiban Masyarakat Dalam Penataan Ruang**

Sebagaimana kita ketahui hukum positif yang pernah mengatur penataan ruang ada 2, yakni undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007. Kalau beranjak pada asas *lex posterior derogat legi priori*, maka undang-undang No. 24 Tahun 1992 tidak berlaku lagi, karena sudah digantikan oleh undang-undang No. 26 Tahun 2007. Namun, agar dapat menajamkan analisis, maka pendekatan historis perlu untuk dilakukan. Pendekatan historis bukan pendekatan sejarah biasa, tetapi sejarah berlakunya hukum positif yang mengatur mengenai penataan ruang.

### **1.1. Hak Dan Kewajiban Masyarakat Dalam Penataan Ruang berdasarkan undang-undang No. 24 Tahun 1992**

Paling tidak ada dua peraturan perundang-undangan yang mengatur hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang. Pertama adalah

undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996.

Hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang di undang-undang No. 24 Tahun 1992 diatur dalam Pasal 4 dan 5.

Pasal 4 menyatakan :

- (1) Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.
- (2) Setiap orang berhak untuk:
  - a. mengetahui rencana tata ruang;
  - b. berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
  - c. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Jika kita baca pada Pasal 4 ayat (2) huruf b undang-undang tersebut peran serta masyarakat termasuk salah satu hak dari masyarakat dalam penataan ruang

Pasal 5 menyatakan :

- (1) Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang.
- (2) Setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang ini, peran serta masyarakat juga merupakan kewajiban dari masyarakat. Bedanya kalau kewajiban peran serta terkait dengan memelihara kualitas ruang,

sedangkan peran serta dalam hak terkait dengan penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Sedangkan dalam Pasal 6 menyatakan :

Ketentuan mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang mengatur hak dan kewajiban itu adalah Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak Dan Kewajiban, Serta Bentuk Dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah ini menyatakan :

Dalam kegiatan penataan ruang masyarakat berhak:

- a. berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
- b. mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan, rencana rinci tata ruang kawasan;
- c. menikmati manfaat ruang dan/atau penambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang;
- d. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang

Sedangkan Pasal 6 menyatakan :

Dalam kegiatan penataan ruang masyarakat wajib untuk:

- a. berperan serta dalam memelihara kualitas ruang;
- b. berlaku tertib dalam keikutsertaannya dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Sementara itu hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 diatur dalam Pasal 60 dan Pasal 61.

Pasal 60 menyatakan :

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk :

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Pasal 61 menyatakan :

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib :

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Dari Hak dan Kewajiban sebagaimana dimaksud Pasal 60 dan 61 undang-undang penataan ruang ini terdapat perbedaan dalam hal konteksnya. Hak masyarakat terkait dengan penataan ruang, sedangkan kewajiban masyarakat terkait dengan pemanfaatan ruang. Dalam penataan ruang akan ada potensi bagi masyarakat yang dirugikan akibat kebijakan penataan ruang. Oleh karena itu harus ada keterbukaan terkait dengan kebijakan penataan ruang bagi masyarakat. Apalagi kalau kita lihat masyarakat merupakan salah 1 unsur dari penyelenggara ruang.

## **2. Bentuk Peran Serta Masyarakat**

Peran serta masyarakat merupakan salah satu perwujudan dari demokrasi. Sekali lagi peran serta bisa terwujud jika keterbukaan benar-benar dilaksanakan oleh Pemerintah. Bukan saja tertulis pada undang-undang.

Dalam teori demokrasi klasik, demokrasi dimaknai sebagai demokrasi langsung sebagaimana yang pernah terlaksana di Yunani.

Demokrasi langsung bisa terlaksana di Yunani, karena jumlah penduduk masih sedikit, sehingga rakyat bisa melakukan demokrasi secara langsung. Seiring perjalanan waktu, demokrasi langsung sudah tidak bisa dipertahankan karena jumlah penduduk semakin banyak. Oleh karena itu, terjadi pergeseran dari demokrasi langsung menjadi demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan mengandung pengertian bahwa rakyat bukan pelaksana langsung dari pemerintahan, tetapi dilaksanakan oleh wakil-wakil mereka telah mereka pilih melalui pemilihan umum.

Dalam demokrasi perwakilan ini, hubungan antara rakyat dan yang diwakili langsung terputus ketika rakyat sudah memilih wakilnya itu. Rakyat benar-benar menyerahkan mandatnya kepada yang mewakilinya, sehingga setelah pemilu yang memutuskan adalah wakil-wakil mereka. Demokrasi perwakilan ternyata tidak bisa dipertahankan lagi, karena partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mengawal proses keputusan yang akan diambil oleh wakil-wakil masyarakat.

Demokrasi partisipatif bukan dalam artian menghilangkan substansi dari demokrasi perwakilan. Pengambil keputusan tetap pada mereka yang telah dipilih oleh rakyat, yakni wakil rakyat, tetapi wakil rakyat dalam proses pengambilan keputusan tidak sendiri, tetapi dilakukan bersama rakyat yang memiliki kepentingan terhadap keputusan itu. Dengan demikian, keputusan yang diambil oleh pengambil keputusan menjadi lebih *legitimate*.

Menurut Hardjosoemantri paling tidak ada empat pokok pikiran yang melandasi perlunya peran serta masyarakat. Pokok pikiran adalah sebagai berikut :

- a. Memberi informasi kepada pemerintah. Peran serta masyarakat ini sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah, termasuk berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga dapat meningkatkan kualitas keputusan dan tindakan-tindakan yang diambil oleh pemerintah dan lembaga-lembaganya menyangkut rencana tertentu seperti untuk melindungi lingkungan hidup, termasuk penetapan RT RW.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu *fait accompli*, akan cenderung memiliki kesediaan yang lebih besar untuk menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut.
- c. Membantu perlindungan hukum. Apabila suatu keputusan akhir dengan memerhatikan keberatan-keberatan (termasuk saran-saran) yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung , maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan .
- d. Mendemokratiskan pengambilan keputusan. Dengan adanya demokrasi dengan sistem perwakilan yang diiringi dengan peran serta

masyarakat dalam proses pengambil administratif akan menguatkan keabsahan demokrasi (A.M. Yunus; 2016, hlm 223).

### **2.1. Pengaturan bentuk peran serta masyarakat.**

Sebagaimana kita ketahui bahwa ada dua undang-undang yang pernah mengatur tentang penataan ruang, yakni undang-undang No.24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007. Secara konstitusional pengaturan dalam undang-undang akan ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Terkait dengan peran serta masyarakat Peraturan Pemerintah yang menindaklanjuti undang-undang No. 24 Tahun 1992 adalah Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996. Sedangkan Peraturan Pemerintah yang menindaklanjuti undang-undang No. 26 Tahun 2007 terkait dengan peran serta masyarakat adalah Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010.

Terdapat perbedaan pengaturan antara Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 judulnya “Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk Dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.” Sedangkan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 judulnya “Bentuk Dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat.” Judul dalam suatu peraturan perundang-undangan akan membawa implikasi pada materi muatan yang akan diaturnya.

Judul yang berbeda antara Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 bukannya tanpa

alasan. Peraturan Pemerintah selalu akan mengikuti materi muatan yang diatur dalam undang-undang yang menjadi induknya. Meskipun demikian, Peraturan Pemerintah merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dari Presiden asal tidak bertentangan dengan undang-undang yang menjadi induknya.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 peran serta masyarakat dimasukkan hak dan kewajiban masyarakat. Hal itu disebabkan karena tidak ada pengaturan secara khusus mengenai peran serta masyarakat. Pengaturan mengenai peran serta masyarakat hanya diatur secara singkat dalam Pasal 12 undang-undang No. 24 Tahun 1992.

Pasal 12 undang-undang No. 24 Tahun 1992 menyatakan :

- (1) Penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat.
- (2) Tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sementara itu, dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 pengaturan mengenai peran serta masyarakat diatur lebih detail dibandingkan dengan undang-undang No. 24 Tahun 2007. Peran serta masyarakat dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 diatur dalam Pasal 65.

Pasal 65 undang-undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan :

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.

- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui :
  - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
  - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
  - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Meskipun pengaturan mengenai tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang, tetapi paling tidak ada pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang sehingga ada yang bisa kita jadikan alat ukur apakah Peraturan Pemerintah yang menjadi pelaksana undang-undang itu bertentangan atau tidak dengan undang-undangnya. Berbeda dengan undang-undang No. 24 Tahun 2009 yang langsung mendelegasikan pada Peraturan Pemerintah, sehingga sulit bagi kita untuk melihat apakah Peraturan Pemerintah ini bertentangan atau tidak dengan undang-undangnya.

### **3. Rangkuman**

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang menurut undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007 terdapat perbedaan yang cukup tajam. Peran serta dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 memaknai bahwa peran serta masyarakat sebagai hak dan kewajiban masyarakat. Sedangkan peran serta dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 dimaknai bahwa peran serta masyarakat sebagai hak dari masyarakat.

#### **4. Latihan**

1. Jelaskan perbedaan konteks antara pengaturan hak dan kewajiban masyarakat dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007
2. Mengapa perlu peran serta masyarakat dalam penataan ruang ?  
Jelaskan !
3. Jelaskan perbedaan pengaturan peran serta masyarakat dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 dan undang-undang No. 26 Tahun 2007 !

## **BAB V**

### **PENGAWASAN, PENEGAKAN HUKUM DAN PENYELESAIAN SENGKETA TATA RUANG**

#### **A. Standard Kompetensi**

Menjelaskan Pengawasan Penataan Ruang, Penegakan Hukum dan Penyelesaian Sengketa

#### **B. Kompetensi Dasar**

Mahasiswa mampu menjelaskan Pengawasan Penataan Ruang, Penegakan Hukum dan Penyelesaian Sengketa.

#### **C. Materi**

Untuk mengamankan suatu kebijakan tentu Pemerintah dilekati suatu kewenangan. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah adalah untuk mengawasi agar kebijakan yang dilaksanakan bisa sesuai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemerintah juga dilekati kewenangan untuk menegakkan hukum jika ada masyarakat yang melanggar hukum. Kewenangan dalam melakukan pengawasan dan penegakkan hukum tentu bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan kewenangannya, maka kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah bisa berpotensi menimbulkan sengketa jika ada yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut sistem negara hukum (*rechtstaat*) akan menyediakan saluran bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan terhadap obyek keputusan yang dianggap merugikan dirinya. Indonesia

memiliki peradilan tata usaha negara sebagai peradilan yang berwenang menangani sengketa antara badan/pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Di samping ada peradilan tata usaha negara, juga ada peradilan umum yang menangani sengketa antara pemerintah dan masyarakat dalam bidang keperdataan.

Untuk dapat memiliki kemampuan sebagaimana diuraikan di atas maka dalam Bab V ini akan disajikan materi sebagai berikut :

1. Pengawasan Penataan Ruang;
2. Penegakan hukum;
3. Penyelesaian Sengketa

### **1. Pengawasan Penataan Ruang**

Salah satu fungsi dari pemerintah adalah untuk melakukan pengawasan. Pengawasan merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki pemerintah. Cara-cara pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dirinci sebagai berikut :

- a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan :
  - 1) Pengawasan intern;
  - 2) Pengawasan ekstern;
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya :
  - 1) Pengawasan preventif/pengawasan apriori;
  - 2) Pengawasan represif. (Diah Halim Koentjoro ; 2004, h. 71)

## **A. Pengawasan Intern dan Ekstern**

### a) Pengawasan Intern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Pengawasan ini dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis

### b) Pengawasan ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris berada di luar institusi yang sedang diawasi. (ibid, hlm 73)

Contoh : Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada universitas negeri di Jakarta.

## **B. Pengawasan Preventif Dan Represif**

### a) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah. Pengawasan ini juga disebut pengawasan apriori (ibid, hlm 74)

### b) Pengawasan Represif.

Pengawasan represif yakni pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Pengawasan ini disebut juga pengawasan aposteriori. (ibid, hlm 74)

Lalu di antara keempat bentuk pengawasan itu, pengawasan penataan ruang masuk dalam kategori yang mana ? Untuk bisa menjawab pertanyaan itu, tentu kita harus paham pengertian dari pengawasan penataan ruang. Pengawasan penataan ruang merupakan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang; untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang; pengawasan terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan; dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan pemerintah dan pemerintah daerah dimaksud dilakukan dengan melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat yang dimaksud dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Herman Hermit; 2008, hlm 155). Fungsi pengawasan penataan ruang lainnya diatur dalam Pasal 56-59 undang-undang No. 26 Tahun 2007.

Pasal 56 undang-undang No.26 Tahun 2007 menyatakan :

- (1) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) dilakukan dengan mengamati dan memeriksa kesesuaian antara penyelenggaraan penataan ruang dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Apabila hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti terjadi penyimpangan administratif dalam penyelenggaraan penataan ruang, Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Dalam hal Bupati/Walikota tidak melaksanakan langkah penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Gubernur mengambil langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan Bupati/Walikota.
- (4) Dalam hal Gubernur tidak melaksanakan langkah penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Menteri mengambil langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan Gubernur.

Pasal 57 menyatakan :

Dalam hal penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2), pihak yang melakukan penyimpangan dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 58 menyatakan :

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan pula pengawasan terhadap kinerja fungsi dan manfaat penyelenggaraan penataan ruang dan kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (2) Dalam rangka peningkatan kinerja fungsi dan manfaat penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional disusun standar pelayanan penyelenggaraan penataan ruang untuk tingkat nasional.
- (3) Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek pelayanan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

- (4) Standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup standar pelayanan minimal bidang penataan ruang provinsi dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang kabupaten/kota.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur dengan peraturan Menteri

Pasal 59 menyatakan :

- (1) Pengawasan terhadap penataan ruang pada setiap tingkat wilayah dilakukan dengan menggunakan pedoman bidang penataan ruang.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan pada pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan terhadap pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang diatur dengan peraturan Menteri.

Pengawasan penataan ruang termasuk dalam pengawasan ekstern dan pengawasan represif. Ekstern dimaknai bahwa tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan; dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya terhadap potensi penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang. Represif dimaknai sesuai dengan Pasal 57 bahwa terhadap penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang dapat dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan represif akan dikaitkan dengan penegakan hukum karena berkenaan dengan penerapan sanksi.

Lalu bagaimana dengan pengawasan penataan ruang dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992. Dalam undang-undang ini tidak diatur secara spesifik mengenai pengawasan penataan ruang. Bahasa yang digunakan dalam undang-undang ini bukan pengawasan, tetapi pembinaan. Hal itu dapat kita lihat dalam Pasal 25 undang ini.

Pasal 25 menyatakan bahwa :

Pemerintah menyelenggarakan pembinaan dengan:

- a. mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat;
- b. menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan, dan pelatihan.

## **2. Penegakan hukum**

Penegakan hukum merupakan untuk melakukan upaya untuk menanggulangi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik itu orang atau badan hukum. Penegakan hukum selalu dilakukan oleh pejabat yang berwenang, karena penegakan hukum merupakan ranah dari kekuasaan negara yang dilakukan melalui aparatnya. Aparat penegak hukum ketika menegakkan hukum pasti akan dilekati kewenangan untuk menerapkan sanksi.

Sanksi dalam hukum akan dibagi menjadi dua, yakni sanksi administrasi dan sanksi pidana. Terdapat perbedaan tujuan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana tersebut. Berikut adalah perbedaannya :

1. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa;
2. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula. Kalau dalam sanksi pidana dimaksudkan untuk memberi efek jera;
3. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat pemerintah tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan. (Philipus M. Hadjon; 1995, hlm 247)

Sebenarnya di samping ada sanksi administrasi dan sanksi pidana terdapat juga sanksi perdata. Sanksi perdata ini karakternya adalah ganti rugi dan penjatuhan sanksi ini harus melalui peradilan. Penjatuhan sanksi melalui proses peradilan harus didahului dengan proses gugatan.

Sanksi administrasi memiliki beberapa bentuk :

- a. Paksaan Pemerintah (Bestuurdwang);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom). (Ibid; h.245)

Berikut adalah pengertian dari bentuk sanksi administrasi :

- a. Paksaan Pemerintah (Bestuurdwang) adalah tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau apa seharusnya yang ditinggalkan oleh para warga bertentangan dengan undang-undang (ibid, hlm 147)
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan.  
Terdapat dua hal yang terhadapnya suatu keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali menjadi sanksi, yaitu :
  - 1) Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran;
  - 2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berbeda. (ibid, hlm 258-259)
- c. Pengenaan denda administratif. Sanksi berupa denda administratif biasanya terjadi pada masyarakat yang terlambat membayar telepon, listrik dan air. Biasanya mereka akan terkena dengan kisaran dua persen. (ibid, hlm 260)
- d. Penggunaan uang paksa (Dwangsom). Uang paksa atau dwangsom ini merupakan pengganti dari bestuurdwang. Oleh karena itu, jika ada orang atau badan hukum yang melakukan pelanggaran hukum, maka dia tidak akan langsung diterapkan sanksi bestuurdwang. (ibid, hlm 258)

Di samping dapat dikenakan sanksi administrasi, seseorang yang melanggar hukum bisa dikenai sanksi kumulasi. Dalam praktik banyak ditemui penerapan dua macam sanksi yang diterapkan secara bersama. Baik itu dua macam sanksi administrasi dan sanksi administrasi dan sanksi pidana yang diterapkan secara bersama. Misal biasanya ketika ada pembongkaran sebuah rumah juga dibarengi dengan pencabutan izin. Pembongkaran rumah adalah *bestuurdwang* sedangkan pencabutan izin adalah pencabutan keputusan yang menguntungkan. Jika pembangunan gedung tidak berizin di samping gedungnya dibongkar dia juga bisa dikenai sanksi pidana.

## **2.1. Penegakan Hukum Menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007**

Penegakan hukum administrasi dalam penataan ruang ini berkaitan dengan kewajiban yang dilanggar oleh masyarakat. Pengaturan terhadap kewajiban masyarakat ini diatur dalam Pasal 61.

Pasal 61

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib :

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Sedangkan pengaturan tentang orang yang melanggar kewajiban akan dapat dikenai sanksi diatur dalam Pasal 62. Pasal 62 menyatakan :

“Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenai sanksi administratif.”

Jenis-jenis sanksi administratif diatur dalam Pasal 63. Paling tidak ada sembilan jenis sanksi administrasi, yaitu :

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Peringatan tertulis kalau kita kembali pada jenis-jenis sanksi administrasi, sanksi peringatan tertulis tidak ada dalam jenis sanksi administrasi. Memang peringatan tertulis tidak masuk dalam jenis sanksi administrasi. Namun, jika kita kembali pada tujuan sanksi administrasi, maka peringatan tertulis dapat dikategorikan dalam sanksi administrasi. Salah satu tujuan sanksi administrasi agar pelanggaran berhenti. Tujuan dari peringatan tertulis adalah agar pelanggaran berhenti dan pelanggar tidak mengulangi lagi perbuatannya.

Penghentian sementara kegiatan dan penghentian sementara pelayanan umum itu sama dengan pembekuan izin. Pembekuan izin itu izin masih aktif, hanya kegiatan harus berhenti untuk sementara waktu. Oleh karena itu, penghentian sementara kegiatan dan penghentian sementara pelayanan umum, syaratnya adalah mereka harus punya izin. Karena jika mereka tidak punya izin, maka kegiatan mereka bukan hanya berhenti sementara, tetapi tidak boleh berkegiatan lagi.

Pencabutan izin dan pembatalan izin merupakan jenis sanksi administrasi penarikan kembali keputusan yang menguntungkan. Pencabutan izin dan pembatalan izin memang ada perbedaan istilah, yaitu antara pencabutan dan pembatalan. Akan tetapi antara kedua pencabutan izin dan pembatalan izin memiliki akibat hukum yang sama, yakni sama-sama kehilangan hak dan kewajiban dalam hal perizinan.

Penutupan lokasi, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang merupakan jenis sanksi administrasi paksaan pemerintah (*bestuurdwang*). Biasanya jika diterapkan sanksi paksaan pemerintah juga dibarengi dengan pencabutan izin. Paksaan pemerintah berupa penutupan lokasi, pembongkaran bangunan dan pemulihan fungsi ruang tujuannya sama-sama untuk memulihkan fungsi ruang. Kalau denda administratif jelas merupakan jenis dari sanksi administrasi.

Di samping penegakan hukum administrasi, dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 juga diatur mengenai sanksi pidana. Sanksi pidana diatur dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 74.

## Pasal 69

- (1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

## Pasal 70

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

#### Pasal 71

Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

#### Pasal 72

Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

#### Pasal 73

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

#### Pasal 74

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72.
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa :
  - a. pencabutan izin usaha; dan/atau
  - b. pencabutan status badan hukum.

## **2.2. Penegakan Hukum Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992**

Dalam undang-undang No. 24 Tahun 1992 tidak kita temui satu Pasal pun yang mengatur mengenai sanksi terkait pelanggaran terhadap penataan ruang. Hal ini disebabkan Pasal tentang kewajiban juga diatur secara simple. Berbeda dengan undang-undang No. 26 Tahun 2007 yang diatur secara detail.

Dasar penegakan hukum harusnya diatur dalam undang-undang karena akan menjadi sesuatu yang tidak lengkap jika dalam undang-undang itu tidak diatur mengenai sanksi. Penerapan sanksi dikenakan pada pelanggarnya. Oleh karena itu, dalam undang-undang harus diatur bukan hanya perintah tapi juga larangan yang jika dilanggar akan bisa berimplikasi pada pengenaan sanksi bagi pelanggarnya.

Dalam penataan ruang jelas ada beberapa hal yang harus dilindungi, misalnya terkait dengan pengendalian pemanfaatan ruang. Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tidak terdapat sanksi disebabkan oleh dua kemungkinan. Pertama, menganggap bahwa penataan ruang ini bukan sesuatu yang penting. Sehingga pengaturan terhadap penataan ruang ini bukan sesuatu yang serius. Kedua, jika terdapat sanksi maka yang paling terancam dengan sanksi adalah pemilik perusahaan. Misalnya ancaman pencabutan izin dan sanksi pidana.

### **3. Penyelesaian Sengketa**

Sengketa muncul apabila ada tuntutan atau permintaan dari satu pihak, sedangkan pihak yang lain menolak tuntutan atau permintaan tersebut. (A'an Efendi; 2016, hlm 32). Oleh karena itu, adanya suatu tuntutan merupakan hal pokok dalam suatu sengketa atau konflik. Sengketa hukum adalah sengketa yang berkaitan dengan eksistensi hak dan kewajiban atau hubungan hukum antara pihak yang dapat diselesaikan dengan penerapan hukum.(ibid)

Dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 67. Berikut adalah penyelesaian sengketa yang diatur dalam Pasal 67 :

- 1) Penyelesaian sengketa penataan ruang pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- 2) Dalam hal penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan bisa ditempuh melalui dua jalur. Yakni melalui jalur peradilan tata usaha negara (PTUN) dan melalui jalur peradilan umum, jika sengketa itu antara pihak Pemerintah dan masyarakat. Penyelesaian sengketa antara Pemerintah dan masyarakat di jalur pengadilan disebut dengan tanggung gugat Pemerintah.

Tanggung gugat pemerintah berarti ketika warga negara mengalami kerugian yang disebabkan oleh aktivitas pemerintah, dan di mana warga negara tidak bertanggungjawab atas kerugian diri mereka sendiri, negara dapat bertanggung gugat atas kerugian itu. Pengertian pemerintah dalam konteks tanggung gugat pemerintah hanya mencakup pengertian pemerintah dalam arti sempit (kekuasaan eksekutif) dan tidak meliputi pengertian pemerintah dalam arti luas yang meliputi juga kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. (ibid, hlm 88-89)

Dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 telah diatur terkait tanggung gugat pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 66. Pasal 66 menyatakan :

1. Masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan penataan ruang dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan.
2. Dalam hal masyarakat mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tergugat dapat membuktikan bahwa tidak terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Jika gugatan itu terkait dengan keputusan tata usaha negara yang merugikan masyarakat, maka masyarakat dapat menggugat pejabat yang mengeluarkan keputusan itu ke PTUN. Tujuan utama gugatan ke PTUN adalah batalnya keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan masyarakat.

Apabila gugatan itu terkait tindakan pemerintah yang dianggap merugikan masyarakat secara materiil dan tindakan itu disebabkan kecerobohan atau apapun namanya yang telah membawa kerugian pada masyarakat, maka masyarakat dapat menggugat ke peradilan umum.

Gugatan ke PTUN mempermasalahkan keabsahan dari kewenangan pejabat dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan masyarakat. Sedangkan gugatan ke peradilan umum mempermasalahkan ketidakcakapan yang dilakukan oleh pemerintah yang merugikan masyarakat. Dalam gugatan ke PTUN yang digugat adalah pejabatnya, sedangkan dalam gugatan ke peradilan umum yang digugat adalah pemerintah daerah sebagai badan hukum.

#### **4. Rangkuman**

Pengawasan penataan ruang harus juga dibarengi dengan kewenangan bagi penegak hukum dalam menerapkan sanksi, baik itu

sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Sanksi pidana untuk memberikan efek jera sedangkan sanksi pidana untuk memulihkan keadaan, sehingga keadaan bisa kembali seperti sedia kala. Dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007 telah diatur secara lengkap mengenai sanksi, baik itu sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

## **5. Latihan**

- a. Pengawasan penataan ruang ini termasuk dalam pengawasan yang bagaimana ? Jelaskan !
- b. Jelaskan perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi !
- c. Jelaskan tanggung gugat dalam undang-undang No. 26 Tahun 2007

## DAFTAR PUSTAKA

- A'an Efendi, *Sengketa Hukum Lingkungan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2016
- A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2014
- Arba, *Hukum Tata Ruang*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- Hananto Widodo, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Unesa University Press, 2012
- Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, PT Bayumedia, Malang, 2004
- Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1995