

HUKUM TATA RUANG (Gabung Cover)

by --

Submission date: 25-Feb-2023 06:22AM (UTC+0300)

Submission ID: 2022521217

File name: HUKUM_TATA_RUANG_Gabung_Cover.pdf (7.09M)

Word count: 31639

Character count: 211608

HUKUM TATA RUANG

DINA SUSIANI, SH., MH.

HUKUM
TATA RUANG

**Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta**

Lingkup Hak Cipta

Pasal 8

Hak ekonomi merupakan hak eksklusif Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atas Ciptaan

Pasal 9

- (1) Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan:
 - a. Penerbitan Ciptaan;
 - b. Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya;
 - c. Penerjemahan Ciptaan;
 - d. Pengadaptasi, pengaruhsemenan, atau pentransformasian Ciptaan;
 - e. Pendistribusian Ciptaan atau salinarenya;
 - f. Pertunjukan Ciptaan;
 - g. Pengumuman Ciptaan;
 - h. Komunikasi Ciptaan;
 - i. Penyewaan Ciptaan.
- (2) Setiap Orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
- (3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan Penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

Ketentuan Pidana

Pasal 113

- (1) Setiap Orang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memerlukan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Dina Susiani, SH., MH.

HUKUM TATA RUANG



2020

Hukum Tata Ruang

Copyright © 2020 Dina Susiani
All rights reserved

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam bahasa Indonesia oleh Pustaka Abadi. Hak moral atas buku ini dimiliki oleh Penulis. Hak ekonomi atas buku ini dimiliki oleh Penulis dan Penerbit sesuai dengan perjanjian. Dilarang mengutip atau memperbariyak baik sebagian atau keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Penulis:

Dina Susiani

Desain Sampul: Aisatus Sakafiah & Riska Divi NS.

33

Cetakan Pertama, Januari 2020

14,5 x 21 cm ; viii, 128 hlm

ISBN 978-623-7628-24-8

Diterbitkan Oleh:

CV. PUSTAKA ABADI

Anggota IKAPI No.185/JTI/2017

Kantor 1, Perum ITB Cluster Majapahit Blok P No.2, Jember, Jawa Timur, 68132

Kantor 2, Jl. Jawa 2 D No.1, Tegal Boto, Jember, Jawa Timur, 68121

Email: redaksi@pustakaabadi.co.id

Website: www.pustakaabadi.co.id

Pengantar Penulis

Puji syukur kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan kuasanya Penyusunan Buku Hukum Tata Ruang ini dapat diselesaikan sesuai harapan. Buku ini akhirnya rampung dan dapat mewujudkan keinginan tim penulis untuk menghasilkan karya akademis yang dapat dipersembahkan bagi pengembangan pembelajaran pada mata kuliah Hukum Tata Ruang yang semakin diminati mahasiswa. Berkat koordinasi yang baik dengan semua pihak yang memberikan motivasi, buku ini akhirnya bisa diterbitkan bagi pembaca sekalian.

Buku Hukum Tata Ruang ini memuat topik-topik sesuai standar kompetensi yang diharapkan diperoleh dalam perkuliahan. Di samping itu juga diharapkan dapat bermanfaat bagi khayalak umum sebagai upaya pengenalan Hukum Tata Ruang yang perannya semakin penting, sebagai sarana penunjang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Harus diakui buku edisi perdana ini memiliki banyak kekurangan. Tetapi dalam upaya memberi cakrawala baru dalam perkuliahan Hukum Tata Ruang, besar harapan kiranya buku ini dapat memberikan kontribusi. Terhadap belum sempurnanya buku ini, tim penulis dengan sangat terbuka menerima kritik dan saran yang membangun demi perbaikan di waktu mendatang.

Pada kesempatan yang baik ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Semua pihak tidak dapat disebutkan satu persatu yang sejak awal buku ini dibuat

hingga bisa diterbitkan seperti saat ini.

Akhir kata, semoga kebaikan datang dari segala penjuru bagi kita semua dan dengan terbitnya buku ini dapat berkontribusi bagi pengembangan mata kuliah Hukum Tata Ruang dan kepentingan akademis.

Surabaya, Januari 2020

Daftar Isi

Pengantar Penulis.....	v
Daftar Isi.....	vii

BAB I SEJARAH PENATAAN RUANG DI INDONESIA... 1

A. Langkah Persiapan di Zaman Kolonial	1
B. Perkembangan setelah Perang : Batu Loncatan Ke arah Penataan Ruang.....	4
C. Setelah Penyerahan Kedaulatan : Akibat-akibat dan arah baru.....	15
D. Dua Proyek Perencanaan.....	20

**BAB II LATAR BELAKANG DAN ASAS-ASAS
PENATAAN RUANG..... 29**

A. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang... 29	29
B. Asas dan Tujuan Penataan Ruang.....	30
C. Klasifikasi Penataan Ruang.....	31
D. Tugas dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang.....	33
E. Pelaksanaan Penataan Ruang.....	35

**BAB III KEBIJAKAN PENATAAN RUANG TERHADAP
KONSEP PERTANAHAN DI INDONESIA..... 48**

A. Kebijakan Penataan Ruang Di Indonesia.....	48
B. Konsep Pertanahan Indonesia.....	50

C. Hubungan Kebijakan Penataan Ruang dengan Konsep Pertanahan.....	59
--	----

BAB IV KONSOLIDASI TANAH....., 62

A. Latar Belakang Konsolidasi....., 62
B. Sistem Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Sebagai Upaya Meningkatkan Efisiensi dan Produktivitas Pemanfaatan Tanah Perkotaan Secara Optimal....., 64
C. Upaya Meningkatkan Efisiensi dan Produktivitas Pemanfaatan Tanah Perkotaan Secara Optimal Melalui Konsolidasi Tanah....., 66

30

BAB V KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN RUANG....., 69

A. Latar Belakang....., 69
B. Definisi Penataan Ruang....., 70
C. Wewenang Pemerintah Pusat....., 76
D. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi....., 78
E. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota....., 80

4

BAB VI PERAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG....., 84

A. Definisi (PP 68 Tahun 2010)....., 84
B. Latar Belakang dan Tujuan....., 85
C. Peran Masyarakat Menurut UU No. 26 Tahun 2007....., 88
D. Konsep Peran serta Masyarakat....., 90
E. Lingkup Peran Masyarakat (PP 68 TAHUN 2010)....., 92
F. Peran Kelembagaan Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat....., 94
G. Mekanisme Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang yang Berkelanjutan....., 95
H. Tugas Dan Kewenangan Pemerintah Dalam Mendukung

Peran serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.....	96
BAB VII ASPEK HUKUM PERIZINAN DALAM KAITANNYA DENGAN PENATAAN RUANG.....	99
A. Teori Perizinan.....	99
B. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.....	106
BAB VIII SANKSI DALAM PENATAAN RUANG.....	116
A. Latar Belakang.....	116
B. Bentuk-Bentuk Pengenaan Sanksi Dalam Penataan Ruang di Indonesia.....	118
C. Efektivitas Pengenaan Sanksi Dalam Penataan Ruang di Indonesia.....	122
Daftar Pustaka.....	125
Tentang Penulis.....	128



BAB I

SEJARAH PENATAAN RUANG DI INDONESIA

15

A. LANGKAH PERSIAPAN DI ZAMAN KOLONIAL

Pemikiran tentang penataan ruang di Indonesia timbul pada awal abad XX dan merupakan hasil perubahan administrasi yang ditetapkan dalam Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatiewet*). Undang- undang yang ditetapkan pemerintah pada 1903 ini mengenalkan klasifikasi administrasi baru yang mengakhiri administrasi pusat yang terlalu berkuasa di Batavia. Hal ini membuka jalan untuk diberlakukan Ordonansi Dewan Lokal (*Locale Raedenordonnantie*) yang menetapkan peraturan bagi pembentukan pemerintahan lokal. Pemerintah lokal atau kotamadya (*gemeenten*) inilah yang akan menangani pengembangan dan perencanaan wilayah lokal. Langkah ini merupakan langkah awal menuju penataan ruang.

Dilatarbelakangi oleh seringnya dewan kota berhadapan dengan masalah-masalah dan isu-isu yang beresiko tinggi, sejak awal dewan-dewan kota menyadari masalah dan tantangan yang harus ditangani bersama untuk mencapai hasil efektif. Namun, berpedoman kepada ide desentralisasi, pemerintah Batavia mulanya enggan mengabulkan permintaan bantuan keuangan, hukum dan organisasi. Karena dibiarkan sendiri, dengan hampir selalu kekurangan pegawai, *knowhow* dan bahan-bahan yang tepat, dewan-dewan kota memutuskan bergabung dan membentuk forum pertukaran pemikiran, ide dan pengalaman. Untuk itu, kongres Desentralisasi pertama diadakan pada 1910. Selanjutnya, kongres ini menjadi kegiatan tahunan yang melibatkan para administrator lokal, para ahli dan mereka yang tertarik berkumpul dan berbagi pemikiran mengenai berbagai tema mulai dari kesehatan, garis sempadan bangunan bahkan aspek pembiayaan. Dalam kongres kedua (1911), kotamadya-kotamadya membentuk Asosiasi Kepentingan Lokal (*Vereeniging voor Locale Belangen*), juga majalah *Locale Belangen* dan *Locale Techniek*. Asosiasi dan majalah-majalahnya merupakan alat penting yang memberikan kemampuan kotamadya untuk menetapkan kebutuhan mereka dan mencari solusi untuk mewujudkan tujuannya. Untuk hal terakhir, kotamadya sering berpaling pada penasehat desentralisasi, seorang

pegawai negeri pada departemen dalam negeri. Departemen ini menjadi penengah antara pemerintah nasional dan lokal.

Sebagian besar kota terutama kota-kota besar di kawasan pantai, dihadapkan pada peningkatan jumlah penduduk yang pesat, permintaan yang tinggi terhadap perumahan dan berbagai kebutuhan. Setiap dewan kota menangani berbagai masalah se bisa mungkin. Dalam hal ini Semarang memimpin. Pada 1907, W.T. de Vogel, seorang dokter dan anggota dewan kota Semarang, meminta K.P.C.de Bazel seorang arsitek yang berdomisili di Belanda, membuat sketsa awal untuk rencana perluasan daerah berbukit di selatan Semarang. Beberapa waktu kemudian, dewan kota secara resmi meminta Herman Thomas Karsten (1884-1945), seorang arsitek yang bekerja sebagai manajer perkantoran di kantor arsitektur Henri Maclaine di Semarang, untuk mengajukan rancangan wilayah ini. Karsten menerimanya dan pada 1917 mengajukan rencana Candi Baru (*Nieuw Tjandij*), suatu perluasan yang dirancang untuk mengakomodasi semua kelompok etnis sesuai dengan kebiasaan masing-masing. Di Surabaya, pada 1909 dewan membebaskan lahan Gubeng yang luas untuk lingkungan Eropa baru. Tujuh tahun kemudian membeli lahan Ketapang dan Ngagel untuk keperluan yang sama. Sebagai akibat dari maksud pemerintah pusat untuk mengalihkan beberapa kementerian dari Batavia ke Bandung, dewan kota Bandung mulai pertengahan 1910-an memperluas wilayahnya. Perusahaan pengembang dan pembangunan local didirikan. Pada 1917, Biro Insinyur dan Arsitek (*Algemeen Ingenieurs en Architectenbureau – AIA*) mengajukan rencana perluasan untuk bagian utara kota. Dalam tahun yang sama, Batavia, Buitenzorg dan Medan juga mengajukan rencana perluasan. Batavia mengikuti pada 1918 dengan rancangan-rancangan terutama untuk wilayah permukiman *Eropa Menteng en Nieuw Gondangdia*.

Meski banyak rencana yang disusun dan dilaksanakan, rencana tata kota tidak pernah menjadi masalah. Hal ini berubah secara radikal ketika Karsten mengajukan makalah ‘Indian Town Planning (*Indiese Stedebouw*) dalam kongres Desentralisasi 1921. Dalam makalahnya, Karsten menunjukkan perencanaan kota merupakan kegiatan yang melibatkan kegiatan saling terkait satu sama lain (sosial, teknologi, dan sebagainya) yang perlu ditangani semestinya. Metode pendekatan yang menciptakan rencana tata kota secara organis dengan mempertimbangkan dimensi sosial dan estetika merupakan hal baru yang membuka jalan serta memperoleh banyak pujian di Hindia Belanda maupun di Negeri Belanda. Dengan perantaraan penasehat desentralisasi, permintaan bantuan yang berulang

dari dewan-dewan lokal berkaitan dengan berbagai masalah perencanaan, akhirnya memperoleh tanggapan pemerintah di Batavia. Mulai pertengahan 1920-an, pemerintah memutuskan untuk menangani berbagai masalah tersebut. Diantaranya, mengizinkan perusahaan umum terbatas dan komersial (naam loze vennoot schappen) terlibat dalam pembangunan perumahan (1925), surat edaran kepada kotamadya berisi pedoman perluasan daerah perkotaan dan perumahan (1926), tambahan hak prioritas kotamadya atas lahan yang sudah ada (1926), dan ketentuan sampai 50% subsidi dan pedoman proyek perbaikan kampung (1928). Dalam perencanaan, pada 1930 diambil berbagai langkah, yaitu menetapkan dua komite untuk melakukan studi terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh beberapa kotamadya untuk mengatur pembangunan kotanya masing-masing. Anggota dari Komite Garis Sempadan Bangunan (*Rooilijncommissie*) juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan (*Bouwbeperkingen-commissie*). 4 tahun kemudian pemerintah menunjuk Komite Perencanaan Kota (*Stads vormings comissie*). Selain Mr. P.A. Blaauw (anggota Pemerintah Propinsi Eksekutif JawaBarat), A. Bagchus (walikota Semarang), C.Citroen (arsitek, Surabaya), M.H.Thamrin (anggota Dewan Rakyat), KarstenA. van Roosendal (direktur departemen pembangunan dan perumahan Bandung), dan W. Westmaas (arsitek, Batavia) yang juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan, komite yang pertama terdiri dari R.T.A. Achmad Probonegoro (bupati Batavia), dr. A.J.R. Heinsius (sebagai staf senior utama di biro desentralisasi), Mr. H. Fievez de Malines van Ginkel (residen Batavia), Ir. J.G.deWilligen (kepala departemen sanitasi dan perumahan sosial di Kantor Kesehatan Masyarakat), Ir. W. Lemei (arsitek, Surabaya), dan Mr. A.P.G. Hens (sebagai asisten inspektur urusan pertanian di Departemen Dalam Negeri, sekretaris). Komite tersebut dipimpin oleh Prof. Dr. J.H.ALogemann (professor pada Sekolah Hukum-Rechtshooge school di Batavia). Komite Perencanaan Kota dimaksudkan untuk mendefinisikan, membuat metode dan secara hukum menjadikan tata kota suatu disiplin dengan cara mempelajari dan mendefinisikan tolok ukur sejarah dan masa depan tata kota dan dengan merekomendasikan arah kemasan disiplin ini perlu mengembangkan diri.

¹ Pada 1938, komite mengajukan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota (*Stads vorming ordonnantie*) dan suatu memorandum keterangan yang agak luas. Isi ordonansi tersebut dengan jelas menyatakan tujuannya: peraturan-peraturan tata kota seyogyanya mengorganisir konstruksi dan bangunan, oleh pemerintah lokal maupun pihak lainnya,

untuk menjamin pembangunan perkotaan sesuai sifat sosial dan geografinya serta pertumbuhan yang diperkirakan. Perencanaan kota harus memperjuangkan pembagian yang proporsional dari kebutuhan semua kelompok penduduk sesuai kebiasaan mereka, dan menciptakan fungsi harmonis dari perkotaan secara keseluruhan. Semua ini dengan pertimbangan lingkungan dan posisi suatu kota dalam konteks lebih luas.

Rancangan diajukan dan dibahas dalam suatu lokakarya perencanaan yang diadakan Asosiasi Kepentingan Lokal pada 1939. Sejumlah pakar dari berbagai latar belakang tetapi berpengalaman di bidang perencanaan berdatangan dari seluruh nusantara untuk menghadiri lokakarya. Walaupun rancangan tersebut dikritik pada saat dipresentasikan, perdebatan selama lokakarya dan peresmian Studi Grup Perencanaan (*Planologische Studiegroep*) dengan jelas menunjukkan minat dan kebutuhan untuk memformulasikan metodologi dan keinginan memperluas perencanaan ke luar batas perkotaan. Perdebatan ini juga mengungkapkan kesengajaan dan gairah untuk mewujudkan semua itu.

Perkembangan tersebut tampaknya menuju ke arah yang benar. Pengangkatan Karsten sebagai dosen perencanaan di Sekolah Tinggi Teknik (*Technische Hoogeschool*) Bandung pada 1941 merupakan pengakuan terhadap sumbangannya yang besar pada perkembangan perencanaan kota sebagai suatu profesi dan langkah awal ke arah perlisan disiplin planologi. Namun, situasi politik yang sedang berlangsung di Eropa dan di seluruh dunia, pendudukan negeri Belanda oleh Jerman pada 1940 dan invasi Jepang ke wilayah koloni pada 1942, menghentikan perkembangan ini. Persetujuan dan pelaksanaan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota dan perkembangan yang terjadi terpaksa dihentikan hingga usai Perang Dunia Kedua.

¹ **B. PERKEMBANGAN SETELAH PERANG: BATU LONCATAN KE ARAH PENATAAN RUANG**

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dan Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, revisi konfigurasi pemerintahan diperlukan dan tidak dapat dihindarkan. Namun, meski tekanan politik internasional meningkat terhadap Belanda untuk meninggalkan negeri ini, pemerintah Belanda memutuskan tidak mendukung permintaan Indonesia untuk merdeka. Sementara itu penyesuaian administratif

terus berlangsung. Koloni tidak lagi diperintah Gubernur Jenderal dan Direktur Kementerian tetapi oleh Letnan Gubernur Jenderal dan para menteri negara. Penasihat desentralisasi dihapuskan. Selanjutnya, Ordonansi Provinsi 1924 diperluas ketika delapan provinsi ditetapkan: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Kepulauan Sunda. Badan-badan administrasi praperang seperti karesidenan, kotamadya dan kabupaten dipertahankan.

Sebagai akibat perang, sebagian besar negeri ini terutama kota-kota berada dalam keadaan rusak sehingga memerlukan rekonstruksi dan pembangunan baru. Hal ini tidak saja memerlukan peninjauan kembali terhadap perkembangan terakhir tapi juga perlu studi dan penetapan untuk masa depan. Untuk menangani masalah besar ini, Departemen Transportasi dan Pekerjaan umum dibentuk kembali dan diberi nama Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Meski sudah ada reorganisasi, tiga masalah utama masih perlu ditangani, yaitu ketiadaan pakar, infrastruktur organisasi yang baik dan landasan hukum.

Yang Harus ada: organisasi dan pendidikan

Penghapusan (sementara) banyak lembaga pra-perang serta tugas-tugas perencanaan dan pembangunan pasca-perang baru menyebabkan kesulitan bahkan nyaris tidak mungkin untuk bekerja seperti sebelumnya. Pertama, kantor desentralisasi tidak ada lagi sehingga prosedur dan tanggung jawab harus direvisi. Untuk memastikan perencanaan dalam situasi pasca-perang dapat (danakan) berlanjut normal, maka metodologi, organisasi dan peraturan harus disesuaikan.

Dalam usaha menyalurkan pekerjaan rekonstruksi, usulan membentuk organisasi perencanaan pusat langsung diajukan bahkan pada 1945. Dalam 'Sebaiknya dibentuk Kantor Perencanaan Pusat untuk Jawa dan Madura' yang diterbitkan dalam de OPSRACHT, Dr. Ir. W.B. Kloos mengurui perlunya dan pentingnya memusatkan dan mengkoordinasikan perencanaan untuk memaksimalkan kemakmuran dan keindahan serta meningkatkan ekonomi.¹¹ Ia mengusulkan supaya membatasi kegiatan organisasi pusat di Jawa dan Madura. Di kemudian hari, kegiatan ini dapat diperluas ke seluruh wilayah nusantara. Menurut pandangan Kloos, tujuan utama suatu organisasi pusat adalah menetapkan arah umum dari perencanaan dan pedoman untuk pengembangan kotamadya, menguji pekerjaan baru berdasarkan pengarahan ini serta menyiapkan rencana untuk kota-

kota yang tidak mampu melakukannya sendiri. Kloos mengusulkan agar rencana pertama, yakni suatu rencana pembangunan umum untuk Jawa, menangani lima aspek perencanaan yang terpisah tetapi saling terkait : pertanian, industrialisasi, kolonialisasi (transmigrasi), rekreasi dan lalu lintas. Di samping itu, perencanaan kota dalam kaitan dengan perbaikan kampung dan perlindungan lingkungan terhadap lansekap buatan manusia umumnya dan lingkungan desa khususnya, harus ditambahkan.

Meski usul Kloos untuk membentuk suatu organisasi pusat disetujui, penjelasan mengenai idenya dikritik secara tajam oleh F.M. Razoux Schultz, mantan pimpinan pada Departemen Sanitasi dan Perumahan (Departemen Kesehatan), dan oleh Ir. J.C.K. van Toorenburg, mantan insinyur utama yang bekerja untuk Gubernur Jawa Barat. Kedua kritikus meragukan perlunya sentralisasi perencanaan. Pertama, karena mereka berpendapat bahwa walaupun pemerintahan sudah didesentralisasi, Indonesia masih tetap diatur secara sentral dari Batavia yang menjadikan pembentukan organisasi pusat berlebihan. Kedua, karena mereka tidak memahami perlunya kebijakan nasional untuk penghuni dan penggunaan lahan di suatu negara dimana ruang masih luas. Selanjutnya, Van Toorenburg berpendapat, kota-kota memerlukan perencanaan yang tepat. Daripada membentuk organisasi pusat yang akan mencakup seluruh masalah perencanaan di seluruh nusantara, ia mengusulkan untuk mendirikan kantor pusat yang akan memberi petunjuk dan nasihat untuk membuat rencana perkotaan. Sedikit demi sedikit, organisasi pusat ini kemudian dapat mengalihkan tugas ini ke kantor-kantor lokal dan memperluas ruang lingkup kegiatannya ke tingkat regional dan mungkin pula ke tingkat nasional. Komentar Razoux Schultz terpusat pada sanitasi. Untuk mencegah regresi ke arah keadaan pra-perang dan karena kurangnya perhatian terhadap masalah ini pada tingkat nasional maupun lokal, ia menekankan perlunya menangani masalah ini secara sentral dan memastikan adanya peraturan bangunan yang memadai.

Scorang lagi yang meraih kemasyhuran di koloni masa pra-perang dan mendukung pembentukan organisasi perencanaan pusat adalah Jacobus Pieter Thijssse (1896-1981). Thijssse, scorang insinyur sipil yang bekerja di kantor pekerjaan umum lokal di Bandung sejak 1921 dan diangkat sebagai dosen perencanaan dan sanitasi di Sekolah Tinggi Teknik Bandung pada 1946. Ia menyatakan untuk pertama kalinya mengenai perencanaan saat ia mengajukan makalah dalam lokakarya perencanaan pada 1939. Dalam ceramahnya, Thijssse mengusulkan agar perusahaan pembangunan kotamadya memperluas kegiatan

keluar dari lingkungan golongan kaya dan memasukkannya ke dalam peraturan perencanaankota. Pandangannya yang berbeda mengenai kewajiban dan prosedur kerja perusahaan pembangunan kotamadya dan himbauannya untuk perubahan yang mendasar pada status quo yang ada sangat dihargai dan dianggap merupakan sumbangan yang penting dalam lokakarya.

Setelah perang, Thijssse segera memperoleh reputasi di bidang perencanaan nama yang terkenal selama beberapa dekade, di Indonesia maupun di luar Indonesia. Menurut pendapatnya, ada tiga unsur yang harus ada dalam hubungan dengan perencanaan: keahlian, pendidikan dan undang-undang. Himbauannya untuk membentuk organisasi perencanaan pusat adalah pragmatis juga ideologis. Karena perang telah meninggalkan kekacauan administrasi, ekonomi dan sosial dalam masyarakat dan daerah-daerah pedesaan dan perkotaan yang luas, Indonesia sangat memerlukan rekonstruksi dan hanya ada 15 orang profesional yang terlatih atau ahli dalam perencanaan kota di seluruh nusantara, maka Thijssse menyatakan, pekerjaan rekonstruksi sama sekali tidak mungkin dilaksanakan tanpa menyeimbangkan penawaran dan permintaan. Oleh sebab itu, ia mengusulkan pembentukan organisasi pusat yang akan mengumpulkan orang dan pengetahuan, menilai kebutuhan dan menyumbangkan solusi. Berpedoman pada perkembangan di Eropa dan Amerika Utara, Thijssse membayangkan suatu organisasi yang akan memperluas jangkauan tindakannya ke bidang penataan ruang menyeluruh, tidak hanya berkutat di bidang perencanaan kota saja. Organisasi ini akan bekerja menurut metodologi tripartit yang terdiri atas nasehat, koordinasi dan penelitian. Untuk melakukan hal ini, diperlukan dua penyesuaian utama: pelaksanaan survei sebelum rencana dan revisi organisasi. Karena Kantor Desentralisasi sudah dihapus, Thijssse berpendapat lebih baik Biro Perencanaan ditempatkan di bawah Kementerian Transportasi dan Pekerjaan Umum.

Pendapat Thijssse segera mendapat dukungan. Pada 1 Mei 1946, Biro Perencanaan (Pusat) / (Centraal) Planologisch Bureau – (C)PB didirikan sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Tujuan utama (C)PB adalah menangani dan mengkoordinasi pekerjaan rekonstruksi tingkat lokal, regional bahkan nasional. Prinsip yang mendasari kerja (C) PB adalah rencana kota lokal akan selalu merupakan hal sekunder setelah pekerjaan rekonstruksi. Rencana bersifat sementara karena langkanya data yang diperlukan untuk membuat rencana lengkap. Begitu situasi stabil dan lebih banyak data tersedia, semua rencana harus direvisi dan diperbarui. Tujuan biro lainnya

yang penting adalah memberi dasar hukum bagi kegiatan tata kota di daerah-daerah yang belum memiliki otonomi. Oleh sebab itu, (C) PB segera mulai bekerja untuk memformulasi suatu Ordonans darurat, yang banyak tergantung pada rancangan undang-undang Pembentukan Kota 1938.

Setelah misi pengumpulan-fakta ke kota-kota di luar Jawa yang paling menderita karena pemboman, tugas (C)PB pertama adalah membuat rencana rekonstruksi dan perbaikan.²⁰ Dengan kerusakan sampai 80% dan hampir tidak tersedia bahan, pegawai atau knowhow, tugas tersebut sangat berat. Namun, dalam waktu empat bulan, (C)PB selesai memetakan daerah-daerah yang rusak, meneliti kebutuhan dan membuat pedoman untuk pekerjaan rekonstruksi (termasuk perbaikan kondisi yang buruk).

Pada waktu Negara Indonesia Timur dibentuk pada 1946, (C)PB mengajukan rencana rekonstruksi dan peraturan pembangunan untuk Makassar kepada Menteri Transportasi dan Pekerjaan Umum, rencana tatakota Ternate dan Ordonansi Pembentukan Kota darurat. Peraturan bangunan untuk Ternate dan rencana rekonstruksi untuk Menado, Am-bon dan Kupang disampaikan beberapa bulan kemudian. Untuk menangani kerusakan dalam skala besar tersebut dan menggunakan kesempatan memperbaiki situasi birokrasi kaku yang sering terjadi di bagian utara Sulawesi, (C)PB mengembangkan rencana regional yang pertama untuk Minahasa dan kota-kota Amurang, Tomohon, Tondano dan Bitung.

Belum lagi selesai dengan tugas pertama di Indonesia Timur, Thijssen berangkat pada Agustus 1946 ke Eropa untuk kunjungan kerja. Tujuannya, mempelajari organisasi terutama kurikulum perencanaan di Negeri Belanda dan di negara barat lainnya. Karena berada di antara rekan perencana dan mampu membandingkan situasi Eropa dan Indonesia, kunjungan tersebut memperkuat pandangan Thijssen bahwa kebiasaan perencanaan Belanda atau Eropa tidak dapat langsung diterapkan dan ditiru di Indonesia. Selanjutnya, kunjungan tersebut memperkuat keyakinan bahwa pengadaan pendidikan yang menyeluruh mengenai perencanaan merupakan hal paling penting bagi masa depan Indonesia.

Perencanaan Indonesia pada bagian kedua 1940-an bukan merupakan dunia perencana yang ideal. Karena kekurangan tenaga kerja dan keahlian, ide membentuk tim yang terdiri atas berbagai profesi yang merupakan hal ideal dalam perencanaan bukan merupakan prospek yang realistis dalam beberapa tahun berikutnya. Namun, menangani

masalah perencanaan pragmatis tidak hanya memerlukan masalah praktis. Kebutuhan iklim serta debat yang profesional dan intelektual juga merupakan kebutuhan untuk menciptakan lingkungan professional dalam intelektual yang sehat. Dalam hal ini, pengangkatan Karsten sebagai dosen tamu untuk perencanaan di Institut Teknologi Bandung pada 1941 merupakan langkah ke arah yang benar walaupun perencanaan saat itu masih berada pada tahap permulaan. Pengangkatan Thijssse setelah perang sebagai dosen tamu kemudian sebagai profesor untuk perencanaan dan sanitasi pada Institut Teknologi Bandung mulai Maret 1946 tampaknya tidak banyak mengubah keadaan. Meski memberi kuliah selama 2,5 jam per minggu mengenai perencanaan, Thijssse berpendapat bahwa ini tidak cukup untuk menghasilkan perencana yang handal. Menurut pendapatnya, sebagian besar insinyur sipil yang tamat dari institut masih merupakan perencana tata kota yang kurang berkemampuan dengan pemahaman dan perasaan yang kurang terhadap estetika perencanaan, walaupun mereka sudah terlatih untuk itu.

Bertolak dari pandangan Thomas Nix dalam desertasinya Kontribusi pada Morfologi Perencanaan Kota, terutama untuk Indonesia (*Bijdrage tot de vormleer van de stedebouw in het bijzonder voor Indonesië*), merupakan sumbangan yang besar pada perencanaan kota di Indonesia umumnya, dan pendidikan calon perencana Indonesia masa depan khususnya. Dalam bukunya, Nix, seorang arsitek yang sebelum perang bekerja pada kantor arsitek dan insinyur Hulswit dan Fermont, Weltevreden dan Ed.Cuypers, Amsterdam, dengan teratur menguraikan unsur-unsur yang membentuk dan harus diintegrasikan dalam rencana kota. Seperti halnya proses perencanaan, buku Nix dibagi atas empat tahap yang jelas. Setelah catatan perbandingan antara perencanaan kota di Negeri Belanda dan Indonesia serta definisi mengenai kota Indonesia, Nix menguraikan rencana kota global. Kemudian ia beralih ke skema-skema rancangan terinci dan berbagai unsur lainnya seperti jalan, lapangan, taman, tempat bermain, pemakaman dan sebagainya. Ia menutup bukunya dengan menguraikan secara luas berbagai jenis gedung yang akan dikelompokkan dalam ‘lingkungan pembangunan’ (*bouwkring*).

Yang menarik dari studi ini adalah terbatasnya kepustakaan yang digunakan Nix: hanya 16 judul buku. Ketergantungan Nix pada sedikit studipra-perang tampaknya menegaskan lagi ketiadaan bahan mengenai perencanaan yang relevan dan berguna di Indonesia. Meski Nix tidak menyebutkan sejumlah teks yang relevan dan penting (yaitu

Indian Town Planning dari Karsten), kepustakaannya sesuai keluhan yang sering terdengar mengenai kurangnya informasi sebelum dan sesudah perang.

Meski dikritik Thijssse dan lainnya bahwa disertasi Nix secara lugas mengadaptasi karya dan ide Karsten cum suis, pada saat bersamaan disertasi itu sangat dihargai karena merupakan publikasi pertama yang menguraikan penerapan morfologi perencanaan kota dalam konteks Indonesia. Oleh sebab itu, pandangan negatif bahwa buku tersebut lebih merupakan pedoman perencanaan dari pada suatu studi ilmiah merupakan karakteristik positif karena memang mengisi celah yang selama ini ada.

Buku Nix belum dapat diperoleh langsung pada tahun-tahun setelah perang. Dalam tahun-tahun tersebut, satu-satunya rujukan dan pedoman yang tersedia diwarisi dari zaman pra-perang. Meski tidak begitu penting, dalam jumlah atau isi, kurangnya struktur dan prosedur organisasi dan banyaknya kebutuhan dan tuntutan baru, masih tetap menciptakan suatu situasi yang mirip dengan tabula rasa. Namun para perencana pasca-perang beruntung dalam satu hal, karena ada rancangan untuk ordonansi pembentukan kota. Walau pun isi pra-perangnya terlalu terbatas dan tidak seluruhnya sesuai kebutuhan pasca-perang, ordonansi tersebut masih tetap dianggap merupakan dasar hukum sementara untuk membenarkan kegiatan perencanaan. Himbauan Thijssse yang berulang kali mengenai dibutuhkannya perangkat hukum untuk mendukung kegiatan perencanaan terpenuhi ketika Ordonansi Pembentukan Kota diterapkan secara nasional pada 1948. Dengan menggunakan rancangan ordonansi 1938 sebagai titik tolak, ordonansi ini dimaksudkan untuk menyediakan instrumen undang-undang bagi para perencana untuk menangani perencanaan pasca-perang yang luar biasa tetapi bersifat sementara itu.

Pelembagaan perencanaan : Ordonansi Pembentukan Kota 1948

Salah satu sebab utama pendirian perencanaan di Indonesia adalah penilaian nasional dari Ordonansi Pembentukan Kota untuk Indonesia pada 1948 untuk wilayah-wilayah yang berada di bawah kendali Belanda. Pengesahan ordonansi ini tidak saja menerapkan versi rancangan 1938 dengan demikian berbagai tindakan yang telah diambil selama 1920-an untuk menyeragamkan tata kota – ordonansi juga merupakan pengakuan terhadap pentingnya dan sumbangsih perencanaan kepada masyarakat. Keputusan menggunakan versi rancangan pra-perang untuk Ordonansi Pembentukan Kota dan menyesuaikannya dengan kebutuhan dan tuntutan sekarang bukan merupakan kemewahan.

Tanpa memperhatikan keadaan politik, argumen-argumen yang pragmatis seperti besarnya kerusakan dan kebutuhan pasca-perang, kurangnya pengetahuan dan tenaga kerja serta kebutuhan landasan hukum dan prosedur kerja, menjadikannya suatu keputusan yang dapat dipahami dan alami.

Adaptasi pertama dari situasi pasca-perang dinyatakan dalam pemberlakuan Ordonansi Pembentukan Kota 1948. Judul penuhnya berbunyi: "Pembentukan Kota". Pengaturan untuk menjamin pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan seksama, terutama untuk kepentingan kembali secara cepat dan tepat dari daerah-daerah yang ditimpu bencana perperangan". Disamping beberapa perubahan untuk memenuhi situasi dan kebutuhan masa kini, teks ordonansi 1948 pada dasarnya serupa dengan versi rancangan tahun 1938. Dibuka dengan definisi dari terminologi yang digunakan, bab pertama diakhiri dengan berbagai tanggung jawab dan tugas berbagai tingkat administrasi yang terlibat. Kemudian, bab kedua menguraikan berbagai aspek prosedur perencanaan kota: berbagai unsur yang membentuk rencana kota, penanganan kerja yang ada, garis sempadan bangunan (*rooilijn*), dan prosedur untuk menilai berbagai unsur rencana kota. Selanjutnya, peraturan mengenai kewajiban untuk melanjutkan dan membiarkan pekerjaan-pekerjaan tertentu (drainase, jalan), berbagai lisensi (bangunan, konstruksi, operasi), mandat (perbaikan, izin), dan pengawasan konstruksi dijelaskan pula. Bab ketiga membahas hak atas ganti rugi karena tindakan perencanaan dan jumlah ganti rugi. Satu-satunya perubahan dalam bab ini dari versi tahun 1938 adalah tambahan pada ayat mengenai peraturan mengenai hak hipotek. Seperti halnya babtiga, bab empat mengenai biaya perencanaan pada dasarnya tidak berubah. Bab terakhir, ketentuan transisi dan ketentuan penutup ditambah tiga ayat lagi. Dua di antaranya bersifat penting, karena merupakan perpanjangan dari mulai berlakunya ordonansi. Yang pertama, ayat 51 memperluas bidang penerapan dengan menetapkan kemungkinan ordonansi diberlakukan terhadap kota-kota dan satuan-satuan administratif lainnya yang tidak memiliki status kotamadya tapi menunjukkan atau diharapkan menunjukkan tanda-tanda perkembangan daerah perkotaan. Yang kedua, ayat 52, menetapkan kemungkinan dialihkannya untuk sementara waktu kekuasaan kepada badan-badan non-kotamadya untuk memperluas implementasi ordonansi. Satu-satunya unsur yang tinggal jika disbanding dengan Ordonansi Pembangunan Kota adalah keterangan tambahan. Walaupun dokumen ini tidak disebut, namun wajar untuk mengira

bahwa teks Keterangan Tambahan 1938, walaupun mengetahui tentang ayat-ayat yang sudah diubah, dipandang juga berlaku untuk Ordonansi Pembentukan Kota 1948.

Pemerintah Indonesia Timur yang pertama mengesahkan Ordonansi Pembentukan Kota untuk wilayahnya. Hal itu dilakukan pada 13 Oktober 1947. Beberapa bulan kemudian pada tanggal 23 Juli 1948 ordonansi tersebut dianugerahi legitimasi nasional dan diumumkan dalam surat kabar hukum, Staatsblad van Indonesië. Tak lama sesudah itu letnan-gubernur-jeneral menetapkan 15 kota dan wilayah, yang berdasarkan pembangunan kota saat ini dan masa depan sangat membutuhkan suatu pelaksanaan peraturan. Kemudian peraturan tersebut dioperasikan di Banjarmasin (Timur-Indonesia) sampai 1 Januari 1949, dan pada akhir tahun itu juga dioperasikan di Padang (Sumatera), Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Cilacap, Tangerang, Bekasi dan beberapa wilayah yang berada di sekitar Kebajoran dan Pasar Minggoe (Jawa). Tak lama setelah pengesahan Ordonansi Pembentukan Kota, Peraturan Pembentukan Kota (*Stadswormingsverordening*) perangkat untuk melaksanakan Ordonansi Pembentukan Kota diumumkan. Setelah sekali lagi diterapkan di Indonesia Timur, peraturan tersebut akhirnya diumumkan secara nasional untuk semua daerah pada tanggal 5 September 1949.⁹

Modifikasi maksud dan ruang lingkup ordonansi yang asli dan adaptasi berkaitan dengan sistem administrasi baru, lebih dari sekadar perkataan.³⁶ Mereka mengungkapkan kesadaran terhadap kebutuhan untuk meninjau kembali perkembangan terakhir serta hasil yang telah mengantisipasi kebutuhan perencanaan sekarang dan masa depan, serta menggabungkannya ke dalam suatu metodologi yang dapat diterapkan. Untuk menjamin perencanaan kota dan wilayah lainnya yang diperkirakan akan mengalami perkembangan perkotaan yang luas dan terus berlanjut meski terdapat kekurangan profesional dan struktur administrasi yang benar, penyesuaian tidak dapat dihindari karena banyak daerah yang berkembang tidak diperintah dewan local atau tidak memiliki infrastruktur organisasi yang benar. Hal ini tidak saja mengimplikasikan bahwa mereka tidak dibekali departemen yang diperlukan untuk merancang dan melaksanakan suatu rencana kota, tapi juga berarti bahwa seperti ditetapkan instruksi mengenai perencanaan kota: suatu rencana kota hanya dapat disahkan dewan lokal. Dengan perkataan lain, tidak ada rencana kota yang dapat disahkan tanpa dewan kota. Untuk mencari jalan keluar dari kebuntuan administrasi dan hukum ini, penyesuaian menjadi penting untuk dapat bekerja efektif. Hal ini umumnya menyebabkan salah satu tujuan (C)PB untuk mengambil alih tugas pemerintah lokal yang

tidak (belum) dilengkapi semestinya untuk menangani masalah perencanaan sendiri. Dalam praktiknya, untuk sementara Direktur Departemen Transportasi dan Pekerjaan Umum harus merancang dan menilai rencana-rencana tata kota.

Dengan berlakunya Ordonansi Pembentukan Kota, badan-badan ordonansi ini harus membuat rencana kota, skema pembangunan terinci dan peraturan pembangunan. Rencana pertama, rencana tata kota merupakan hasil penelitian yang luas untuk menetapkan jumlah dan dimensi berbagai kebutuhan. Dirancang dalam skala kecil, rencana tata kota merupakan tinjauan terhadap berbagai fungsi dan pengaturan masing-masing yang dibagi dalam "lingkaran" minor dan mayor. Karena sifatnya kurang lengkap, tidak ada hak yang dapat diperoleh dari rencana-rencana ini. Langkah berikutnya adalah perincian skema pembagian wilayah. Dirancang dalam skala lebih besar, rencana-rencana ini lebih terinci. Begitu disetujui mereka akan menggantikan rencana kota dan memiliki implikasi hukum Akhirnya peraturan pembangunan menguraikan persyaratan untuk semua jenis gedung sesuai rencana-rencana tersebut. Secara keseluruhan, ketiga langkah ini dimaksudkan untuk memberikan cara dan kemungkinan mengatur dan menjamin perencanaan ruang yang efisien, ekonomis dan estetis dari suatu kota atau permukiman.

Meski prosedurnya jelas, hasilnya tidak selalu sejelas yang dirancang. Jadi, dapat saja, suatu kota memiliki peraturan pembangunan sendiri walaupun Ordonansi Pembentukan Kota belum berlaku dan sebaliknya. Misalnya di Ambon dan Manado (yang memiliki peraturan pembangunan tapi tak dimasukkan dalam Ordonansi Pembentukan Kota) dan Tegal (dimasukkan dalam Ordonansi Pembentukan Kota tapi tidak dalam peraturan pembangunan). Selanjutnya, status hukum peraturan sendiri (by-laws) sering diragukan karena walaupun kenyataannya diberlakukan konsisten, tidak selalu disetujui pemerintah lokal dan nasional. Dalam hal ini, masa pasca-perang mencerminkan masa praperang dalam rencana-rencana tata kota dan skema pembangunan terinci diberlakukan seolah sudah disahkan walaupun sebenarnya belum,

Perkembangan Kelembagaan : Komite Perencanaan Tata Ruang

Penyusunan metodologi merupakan syarat penting untuk mengakomodasi pekerjaan rekonstruksi dan perencanaan. Namun Thijssse dan kawan-kawannya tidak berhenti sampai di situ. Menghadapi berbagai masalah perencanaan membuat mereka

segera menyadari bahwa penyelesaian yang sembarangan tidak akan mencukupi untuk jangka panjang. Dalam hal ini, diperlukan cara dan tindakan lain.

Perluasan disiplin perencanaan di Eropa dan Amerika Serikat ke arah penataan ruang, tampaknya merupakan arah yang wajar dan tidak dapat dielakkan untuk perencanaan di Indonesia.

Mengenai kegiatan perencanaan di daerah non-perkotaan, Ir.A.M. Semawi, Sekretaris Negara Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi, pada September 1948 melaporkan kepada Letnan Gubernur Jenderal bahwa ini merupakan wilayah yang sama sekali berbeda. Banyak aspek rumit dan saling terkait yang harus dimasukkan ke dalam rencana seperti pertanian, tanaman pangan, pertambangan dan lalu lintas. Menurutnya, sangat rumit dan memerlukan pendekatan berbeda dan lebih luas daripada rencana kota. Oleh sebab itu ia mengusulkan pengadaan studi interdepartemen untuk wilayah di luar batas kotamadya yang akan mencakup keahlian dari berbagai kementerian dan para pakar yang terlibat di daerah pedesaan.

Usul Semawi mendapat tanggapan. Pada 8 Oktober 1948 Komite Peraturan Penataan Ruang di Daerah Non-Perkotaan (Regeringscommissie voor de Ruimtelijke Ordening in Niet-stedelijke Gebieden) dibentuk sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Dengan Thijsses sebagai ketua komite terdiri atas wakil berbagai kementerian yang terlibat dan dengan dua anggota (C)PB lainnya, Ir. J.H. Schijfsmo dan Moh. Susilo. Antara 21 Desember 1948 dan 7 Juli 1950, Komite dengan berbagai komposisi bertemu sebanyak 9 kali.

Dalam pidato pembukaan rapat pertama, Thijssen menyatakan Ordonansi Pembentukan Kota sebagai pendahulu 'penataan ruang'. Ia mengingatkan, ordonansi disusun setelah penelitian cermat yang dipimpin Logemann dan dilhami semangat Karsten yang tangguh. Namun ia juga menyatakan, walaupun ordonansi dapat diberlakukan terhadap tuntutan perencanaan biasa, keadaan sekarang dan masa depan membutuhkan pendekatan lebih luas. Seperti halnya perencanaan kota, penataan ruang menyangkut nasib lahan setelah semua kepentingan dipertimbangkan. Perbedaan utama antara perencanaan kota dan perencanaan tata ruang, menurut Thijssen, terletak pada pertimbangan kepentingan (para tuan tanah dan penyewa), sedangkan pertimbangan di luar wilayah kota lebih terhadap lingkup pengaruh dan demarkasi kerja antara berbagai departemen. Dengan

perbedaan fokus dan skala serta tujuan pasca-perang. Thijssse memandang perlu memperluas lingkup kegiatan perencanaan melampaui batas-batas kewenangan lokal dan memperluas ke daerah-daerah. Berdasarkan survei sosiografi dan demografi yang menjadi dasar perencanaan kota, ia berpendapat perencanaan regional merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi dan mengantisipasi kemungkinan ketidakseimbangan yang makin meningkat antara kota dan desa. Thijssse menyatakan, para anggota (negara) dari pemerintah federal di masa depan yang harus bertanggung jawab atas rencana penataan ruang. Namun, ia juga menyatakan, karena kekurangan perencanaan, organisasi penataan ruang bagi berbagai wilayah nusantara untuk sementara waktu harus dilakukan secara sentral.

Dalam rapat kedua pada 15 Januari 1949, komite membahas dan menegaskan kebutuhan perencanaan perdesaan serta memasukkan masalah ekonomi, keuangan dan sosial ke dalam bidang perencanaan. Komite juga memastikan bahwa pekerjaan dan aktivitas biro perencanaan Kantor Penggunaan Tanah (Dienst Landinrichting) di Bogor tidak mengganggu pekerjaan organisasi pusat untuk penataan ruang. Terakhir tetapi tidak kurang pentingnya, komite menyetujui perlunya undang-undang untuk menjamin rencana-rencana, prosedur serta membentuk komite untuk menyiapkan pokok-pokok undang-undang dimaksud.

C. SETELAH PENYERAHAN KEDAULATAN : AKIBAT-AKIBAT DAN ARAH BARU

Terbentuknya Negara Republik Indonesia dalam tahun 1950 pada mulanya tampak tidak berpengaruh besar terhadap keadaan sehari-hari. Selain dari pada kenyataan bahwa warganegara Belanda yang memegang posisi kunci digantikan oleh rekan-rekan Indonesianya, tidak ada perubahan besar yang dilakukan sampai tahun 1957. Tahun ini merupakan tahun dimana masyarakat Indonesia dan Internasional memutuskan bahwa sikap Belanda yang tidak bersedia menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia tidak lagi dapat diterima. Akibatnya Indonesia memutuskan semua hubungan dengan Belanda yang pada gilirannya menyebabkan perginya 50,000 warga negara Belanda.

Dampak langsung dan jangka panjang dari perkembangan ini menyebabkan perubahan mendasar pada hubungan kerja antara Indonesia dan Belanda. Dalam hubungan dengan tata kota, peristiwa-peristiwa ini menimbulkan keretakan dalam hubungan yang ditimbulkan sejarah dimana visi dan pendapat dipertukarkan, diuji dan disesuaikan. Namun hal ini juga membawa perubahan-perubahan dan kemungkinan baru bagi Indonesia. Dalam kaitan dengan perencanaan, berangkatnya para profesional Belanda pada tahun 1957 menyebabkan menghilangnya untuk sementara pengetahuan mereka yang khusus, revisi dari sistem pendidikan dan kedatangan pertama para profesor dan perencana dari Amerika Serikat yang bekerja dengan paradigma yang berbeda. Lambat tetapi pasti terbentuklah suatu masyarakat baru.

Bergerak maju : Rancangan Undang-Undang Tata Ruang

Daripada menunggu peristiwa-peristiwa yang akan terjadi setelah pemindahan kekuasaan secara resmi, Thijssen mengajukan pengunduran dirinya kepada Sekretaris Negara Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi sebagai kepala (C)PB pada tanggal 8 Desember 1949. Berdasarkan hubungannya yang dekat dengan Karsten sebelum perang, pengalaman dan pengetahuannya mengenai perencanaan dan sumbangannya kepada profesi sebelum dan setelah perang, ia merekomendasikan supaya Susilo diangkat sebagai penggantinya. Pada waktu jelas bahwa Ir Sutoto, Sekretaris Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga tidak akan mengikuti rekomendasi ini, Susilo memutuskan untuk mengundurkan diri dari (C)PB mulai 1 April 1950. Sebagai alternatif ditunjuklah Direktur Jawatan Tata Ruangan Negara. Beliau kemudian diganti oleh Ir. Hadinoto.

Perginya kedua orang yang sudah sangat terlibat dalam pekerjaan perencanaan dan rekonstruksi dari semula, menjadikan (C)PB kehilangan dua anggota stafnya yang sangat berharga, tetapi memperkaya Fakultas Arsitektur yang baru dibentuk di Bandung. Bertempat di gedung-gedung bekas Institut Teknologi Bandung sebagai bagian dari Universitas Indonesia yang baru didirikan, fakultas tersebut membuka pintunya dalam bulan Oktober 1950. Walaupun struktur organisasinya baru, tidak ada perubahan besar yang dilakukan terhadap kurikulum; kurikulum masih mengikuti kurikulum untuk insinyur sipil di Institut Teknologi Delft. Hal ini menunjukkan bahwa arsitektur dan perencanaan adalah topik kedua sedangkan 'perencanaan' tampaknya tidak mencakup 'tata kota'.

Walaupun Sutoto mengusulkan untuk sementara menghentikan kegiatan komite, Komite Penataan Ruang meneruskan pekerjaan seperti biasa: para anggotanya mengadakan rapat lagi pada tanggal 10 Februari. Ir. Putuhena, pengganti Sutoto, menghadiri rapat pada tanggal 29 Maret dan seperti menterinya Ir. Laoh, ternyata menegaskan pentingnya penataan ruang. Dengan demikian komite dapat melanjutkan pekerjaannya untuk selama lebih dari satu tahun dan mengajukan kepada Laoh, Rancangan Undang-undang Penataan Ruang di Indonesia pada bulan Juli 1951.

Rancangan undang-undang yang sebagian besar situasinya sesuai dengan situasi di Negeri Belanda dan modelnya sama dengan Undang-undang Belanda mengenai Rencana Nasional dan Regional (*Wet National Plan en Streeksplannen*, 1950-1965), mengandung petunjuk untuk suatu rencana nasional, rencana-rencana regional, pelaksanaan skema rancangan terinci, prosedur untuk persetujuan dan penilaian, peraturan pembangunan, kompensasi dan retribusi. Seperti halnya dengan ekivalen Belandanya, Rancangan undang-undang Penataan Ruang Indonesia berbicara mengenai rencana nasional untuk Indonesia atau bagian dari negeri ini. Rencana nasional akan dikelompokkan dalam apa yang disebut ‘*renciafacet*’ (rencana-rencana terpisah) yang masing-masing akan mewakili kelompok tertentu atau sector kepentingan. Dengan demikian, rencana nasional akan memberikan kesempatan kepada para perencana, perancang dan politisi untuk menetapkan kebutuhan dan tuntutan berbagai tema terkait dan membuat keputusan berdasarkan pengertian yang menyeluruh terhadap kepentingan nasional dan berbagai sektor. Untuk menyusun dan mengawasi rencana nasional, Komite Penataan Ruang mengusulkan dibentuknya suatu komite inter departemen yang permanen.

Karena keputusan Sukarno untuk membubarkan negara federal, tingkat provinsi yang tercakup dalam undang-undang dalam versi rancangan undang-undang sebelumnya, ditinggalkan. Tingkat kedua yang akan dicakup dalam rencana kemudian adalah tingkat regional. Rancangan undang-undang menetapkan bahwa baik kabupaten atau Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga berhak untuk memutuskan kebutuhan untuk membuat suatu rencana regional. Untuk membuat suatu rencana regional, suatu komite khusus dan lebih baik lagi suatu biro perencanaan dibentuk untuk melakukan survei dan konsultasi dengan organisasi-organisasi terkait. Dalam hubungan dengan survei dan rancangan, (C)PB dapat membantu bila perlu. Implikasi yang penting dari suatu rencana regional adalah perlunya mengumumkan maksud pengembangan di masa depan sehingga semua orang dapat

mengetahuinya. Konsekuensi hukum yang penting adalah kemungkinan untuk menuntut hak terhadap tanah berdasarkan rencana regional.

Setelah rencana dibuat dan disetujui, mereka harus dijelaskan secara rinci. Dengan mengikuti metodologi pra-perang, yang disebut ‘skema perencanaan terinci’ ini dirancang sesai dengan ‘lingkaran- lingkaran’ (kringen) yang menunjukkan fungsi mereka yang khusus dan jelas: gedung, udara terbuka, lalu lintas, pipa dan kabel, pertanian dan alam. Kepentingan hukum dari skema rancangan terinci ini adalah bahwa mereka memberikan dasar hukum yang dapat untuk menolak izin bangunan. Dalam hubungan dengan izin bangunan, rancangan undang-undang menguraikan secara terinci jenis gedung, diizinkannya jenis-jenis gedung tertentu dalam suatu lingkaran tertentu, building line, tuntutan teknis dan higienitas, permohonan izin dan alasan-alasan untuk penolakan, standar untuk perbaikan perumahan, tuntutan terhadap jalan di sepanjang mana akan dibangun, estetika (kensakmurian dianggap sebagai perkataan yang terlalu kuno) dsb. Dalam hubungan dengan standarisasi industry pembangunan, para pakar menekankan bahwa suatu peraturan pusat untuk perencanaan akan memberikan keuntungan dalam hal penyederhanaan industri perumahan dan dengan demikian akan mendukung standardisasi jenis gedung di seluruh nusantara.

Masalah penting mengenai pengadaan lahan dan peraturan hak memperoleh ganti rugi karena tindakan perencanaan distur sesuai dengan Ordonansi Tata Kota 1948. Karena ordonansi ini memperkirakan bahwa perencanaan memenuhi kepentingan umum, mencegah timbulnya situasi yang kacau, dan oleh sebab itu menawarkan keuntungan keuangan dan ekonomi, rancangan undang-undang dan ordinansi menyatakan bahwa ganti rugi hanya akan dipertimbangkan dalam keadaan luar biasa di mana penghalang tidak sepadan dengan dampak intervensi perencanaan. Namun, peraturan ini bukan merupakan peraturan terakhir yang menangani masalah-masalah tanah. Dengan berjalannya waktu dan penilaian terhadap rancangan undang-undang tersebut tidak terjadi, Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga yang ditunjuk untuk menangani pekerjaan konstruksi atau pembangunan memutuskan untuk mengakhiri distribusi lahan berdasarkan hak kepemilikan Eropa. Akhirnya, Agraria, suatu departemen dalam Kementerian Dalam Negeri, menyusun suatu resolusi yang memberikan hak sewa tanah kepada orang-orang Eropa dan badan-badan hukum Eropa, serta bangunan dan perencanaan selama jangka waktu tigapuluh tahun, dan hak sewa tanah selama lima puluh tahun.

Berdasarkan dokumen yang ada, sulit untuk menentukan apakah rancangan undang-undang tersebut pernah disahkan atau tidak. Kemudian rancangan undang-undang tersebut tertunda selama paling tidak 3 tahun sampai menjadi lebih jelas situasinya ketika ada pernyataan dari Thijssen yang ditulis pada tahun 1954. Sementara merujuk kepada Rancangan Undang-undang tersebut sebagai alat yang penting untuk mengendalikan perencanaan di luar wilayah kota, Thijssen melengkapi pesudan dengan memberikan RUU itu kepada "(...) harapannya bahwa pelaksanaan hukum ini akan sangat sulit mengingat kurangnya personil yang kompeten". Sayangnya tidak ada dokumen yang dapat menjelaskan apakah selanjutnya situasi ini berubah atau tidak.

1

1957: akhir dan permulaan

Sementara para pemimpin politik berusaha membentuk Indonesia menjadi suatu negara kesatuan, pada mulanya kurangnya pegawai negeri Indonesia yang berpengalaman dan cukup terlatih sering kali menghambat proses yang sudah dimulai. Walaupun pengalaman sedikit, hal ini tampak tidak berarti dibandingkan dengan situasi yang timbul ketika sebagian besar para profesional Belanda meninggalkan Indonesia dalam tahun 1957.

Sekali lagi negeri ini berada dalam keadaan hampa. Tetapi kali ini kehampaan tersebut segera terisi; tak lama setelah para perencana dan para guru Belanda berangkat, para kolega mereka dari Australia, Jerman dan Amerika Serikat datang dan mengambil alih tempat mereka. Kedatangan mereka menjadikan perencanaan di Indonesia bersifat internasional : pandangan baru dan berbeda masuk yang menyebabkan perubahan-perubahan mendasar dalam hubungan pandangan dan metodologi perencanaan. Hal ini misalnya terlihat dalam sistem pendidikan. Dalam tahun 1959 Fakultas Arsitektur Universitas Indonesia memperoleh kembali kemerdekaannya dan diberi nama Institut Teknologi Bandung (ITB). Lama kelamaan dilakukan perubahan dan penyesuaian kurikulum. Hal ini antara lain menunjukkan pengenalan tata kota dan arsitektur lanskap, dan pendekatan arsitektur terintegrasi. Sekitar waktu yang sama, ide diluncurkan untuk mendirikan Sekolah Perencanaan Fisik Kota dan Wilayah yang akhirnya akan berkembang menjadi suatu lembaga otonomi untuk studi dan penelitian perkotaan, dan tidak saja akan memperhatikan Indonesia tetapi juga Asia Selatan dan Tenggara. Walaupun lembaga yang

divisikan tersebut tidak pernah didirikan, ITB dengan dana bantuan PBB untuk Indonesia pernah melaksanakan kursus perencanaan kota dan wilayah dari September 1959 sampai April 1965.

Pada tahun 1961, kelompok pertama para guru Indonesia dengan gelar arsitek dari luar negeri pulang ke Indonesia dan menjadi guru : Dipl.-ings Han Awal, Bianpoen, Suyudi dan Suwondo dari Berlin, dan Prof. Ir. Hasan Poerbo dari London. Bila dilihat ke belakang, mereka pulang tepat pada waktunya. Karena kekacauan politik yang terus menerus, pada tahun 1963 orang-orang Amerika terpaksa meninggalkan Indonesia dan kembali menjelang akhir tahun 1960-an. Dengan membaiknya hubungan politik Indonesia-Amerika, bantuan untuk pendidikan dan perencanaan dimulai lagi. Lama kelamaan tersedia beasiswa yang meningkatkan kemampuan para siswa Indonesia untuk belajar di Amerika Serikat. Pada permulaan tahun 1970-an, hal ini menghasilkan kelompok kedua para arsitek dan perencana Indonesia yang berpendidikan luar negeri. Terlatih dan terbiasa dengan pendekatan serta pandangan Amerika mengenai perencanaan, para arsitek inilah yang memperkenalkan dan menerapkan ide, metodologi dan sistem Amerika kepada perencanaan Indonesia dan lambat tetapi pasti menyebabkan perubahan pada kebiasaan perencanaan Indonesia yang semula sangat berorientasi pada Belanda.

D. DUA PROYEK PERENCANAAN

Perencanaan setelah Perang Dunia Kedua memerlukan berbagai solusi. Batavia yang kemudian menjadi Jakarta, sering menjadi penentu dan merupakan tempat menguji perkembangan baru. Misulnya pada 1948 dan 1962, wilayah-wilayah kediaman baru dirancang untuk menampung segmen penduduk kota yang jumlahnya membesar. Rencana 1948 untuk Kebayoran (Baru) diluncurkan, guna menghentikan pertumbuhan penduduk Batavia dan memenuhi kekurangan perumahan. Dalam tahun 1962, rencana untuk Pulo Mas dibuat dengan ide untuk mengembangkan suatu model proyek untuk kota-kota yang berkembang di Indonesia dan negara-negara Asia lainnya yang akan menunjukkan "keuntungan dari suatu kota yang terencana" dan merencanakan solusi-solusi pada waktu menghadapi masalah perumahan massa dan penghunian lahan. Kedua rencana menggambarkan dan menciptakan suatu pandangan terhadap praktik perencanaan pada

masing-masing masa, yang menyangkut kepraktisananya, organisasi, hukum atau ideologinya.

Kebayoran (Baru) : percobaan karena kebutuhan

Rencana membangun kota baru dekat Kebayoran diluncurkan setelah ide pertama Juli 1948 untuk pindah ke daerah Depok dibatalkan karena tentara tidak dapat menjamin keamanan kota yang terlalu jauh dari Batavia. Saat mencari daerah yang lebih dekat ke Batavia, Kementerian Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi mengusulkan untuk membangun kota baru itu dekat desa kecil Kebayoran, hanya 8 kilometer dari Lapangan Monas (Koningsplein). Walaupun jarak ini tidak memenuhi salah satu syarat utama dari suatu kota satelit (15 kilometer), ketentuan ini tidak diacuhkan karena daerah tersebut menawarkan banyak keuntungan lain: pemandangan indah, berbukit, dibatasi dua sungai kecil, dekat ke stasiun kereta api, kepadatan gedung rendah dan memiliki tanah yang baik (laterite). Karena pentingnya hal ini dan kecocokan lainnya, pemerintah menyetujui rencana tersebut pada 21 September 1948. Sebelum penilaian terhadap rencana tersebut, dibentuk suatu Organisasi Pusat untuk Rekonstruksi (Centrale Stichting Wederopbouw CSW) pada Agustus dan bertanggung jawab atas bidang teknik dan keuangan pembangunan Kebayoran. Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab atas masalah administrasi dan sosial. Di bawah Centrale Stichting Wederopbouw (CSW) dibentuk Kantor Wilayah untuk Pembangunan Kebayoran (Regionaal Opbouw Bureau Kebayoran – ROB) guna melaksanakan pembangunan Kebayoran: membebaskan lahan, membangun jalan, gedung, drainase dan sebagainya. Untuk mengkoordinasi dan memberi petunjuk perencanaan kota baru tersebut dibentuk Komite Kebayoran (Kebayoran Commissie) pada Januari 1949.

Segera setelah rencana disetujui, CSW pada Oktober 1948 memulai persiapan untuk penggantian hak atas lahan dan mengurus ganti rugi. Pada awal 1949, berturut-turut dilakukan: 17 Januari 1949 seluruh wilayah diambil alih, 11 Februari Soesilo menyelesaikan rencana pertama berdasarkan foto udara dan perhitungan kasar, 3 Maret insinyur utama C.J.E. Klencke tiba dan pada 18 Maret batu fondamen Kebayoran ditanamkan.⁹

Tiga dekade setelah rencana Kebayoran dimulai, Thijssen menggambarkannya sebagai contoh yang baik untuk membuat rencana karena dirancang untuk memenuhi kebutuhan masa depan. Dengan mengikuti ideology perencanaan modern dan sesuai pemikiran tradisional Indonesia mengenai perencanaan permukiman, sejak semula rencana

Kebayoran merupakan kompromi antara kota yang memiliki otonomi dengan administrasi sendiri dan merupakan perluasan daerah pemukiman kota yang sudah ada. Berdasarkan filosofi Karsten dan dibangun sesuai ide pembagian daerah, rencana menetapkan berbagai lingkungan dengan sifat-sifat sendiri yang dibatasi jalan atau jalur hijau. Dikelompokkan bersama sesuai fungsi utamanya, lingkungan ini pada gilirannya membentuk "zona-zona" (kringen) yang menonjol. Seloas 730 hektar lahan dibagi dan dialokasikan untuk gedung (9 kategori berbeda yang menempati 50% wilayah), jalan, taman, lapangan olahraga dan lainnya (50% lainnya). Walaupun pada mulanya dimaksudkan untuk perumahan kelompok berpendapatan rendah, penyesuaian terhadap layout dan distribusi berbagai jenis perumahan dilakukan ketika ternyata kelompok berpendapatan lebih tinggi tertarik pindah ke daerah baru tersebut. Mereka lebih menyukai rumah yang relative kecil tetapi dilengkapi dengan semua perlengkapan modern dari rumah-rumah praperang yang besar di Batavia.

Penyesuaian dan perubahan itu bukan satu-satunya yang terjadi di Kebayoran. Misalnya salah satu persyaratan yang dinyatakan Thijss untuk menjamin perencanaan yang berhasil sulit dilaksanakan: penerapan peraturan bangunan. Dari semula sudah sulit untuk memenuhi salah satu peraturan utama yang menandai dan menjamin sifat otonomi dan mandiri dari kota baru, yaitu larangan membangun di sepanjang jalan empat jalur antara Batavia dan Kebayoran dan dalam lingkaran selebar satu kilometer disekitar Kebayoran Baru. Pelanggaran terhadap peraturan seperti ini mengancam bentuk asli rencana dari sudut pandang ideologi maupun pragmatis.

Masalah serupa dan berbeda terjadi di tempat lain di Indonesia. Reorganisasi dan pergantian staf setelah Desember 1949 juga mempengaruhi rencana Kebayoran Baru. Pada April 1950 ROB Kebayoran ditempatkan di bawah CSW. Dua bulan kemudian, pada 1 Juni 1950, ROB diganti namanya menjadi Djawatan Pekerjaan Umum Kota Baru Kebayoran dan ditempatkan langsung di bawah Kementerian Pekerjaan Umum. Dalam enam bulan terakhir di tahun yang sama, Ir. Poerbodiningrat diangkat menjadi Direktur CSW. Reorganisasi berturut-turut ini secara berangsur menjadikan CSW kehilangan tugas utamanya selama ini yaitu pengelolaan kota baru Kebayoran. Akibatnya, usul Putuhena untuk menghapus CSW diterima dan dilaksanakan berdasarkan instruksi Presiden pada 25 April 1951. Tanggung jawab CSW sebelumnya untuk perusahaan pengembangan dan

penumahan diambil alih Djawatan Pekerjaan Umum Kota Baru Kebayoran mulai 5 November 1951.

Sementara itu, penjualan lahan dan penyewaan rumah ternyata makin sulit walaupun penyesuaian telah dilakukan untuk memenuhi permintaan dan keinginan penghuni kota baru. Dua tahun setelah pekerjaan di Kebayoran dimulai, hanya 251 kavling lahan (telah ditandatangani 86 akta jual beli), dan 105 rumah (46 akta jual beli telah ditandatangani). Di bawah hak kepemilikan Indonesia 3 kapling dan 13 rumah terjual. Selanjutnya, 1.713 rumah sosial dan rumah kecil disewakan, 1.940 rumah pemerintah disewa para pegawai negeri dan 87 rumah milik orang Arab telah atau akan disewabelikan. Kehilangan eksplorasi Kebayoran diperparah lagi oleh Sukarno pada 1951. Pada hari yang sama, ia mengizinkan pembubaran CSW juga membatalkan peraturan mengenai ganti rugi dan pengalihan hak kepemilikan tanah dari orang-orang Indonesia kepada CSW yang berlaku surut mulai 1 Januari 1950 – suatu keputusan yang tentu saja menimbulkan kekacauan situasi hukum dan kepemilikan kapling tanah.

Wajar jika keputusan itu dianggap meningkatkan harga tanah setelah 1950. Pada 1952 harga kapling untuk villa di sepanjang jalan utama meningkat dari 11,00 guilders per meter persegi pada 1949, 14,50 guilders per meter persegi pada 1950 menjadi 45,00 rupiah per meter persegi pada 1952. Demikian pola harga tanah yang dialokasikan untuk tujuan pengalihan meningkat dari 30,00 guildes per meter persegi pada 1949 dan 1950 menjadi 90,00 rupiah pada 1952.

Ketika Kebayoran akhirnya selesai pada 1954, daerah itu tidak mencapai tujuan yang ditetapkan semula. Dengan penduduk 45.627 jiwa, daerah tersebut hanya menampung 75% dari rencana semula, dan dari 7.050 rumah yang direncanakan hanya 4.720 rumah yang dibangun. Jumlah fasilitas lainnya pun kurang, yakni 142 toko dan tempat umum, 14 sekolah, 1 mesjid, 1 gereja, 3 pasar dan 1 bioskop tidak mencapai angka-angka yang ditetapkan semula (masing-masing 309, 28, 4, 3, 4 dan 4). Namun, meski banyak tujuan rencana semula tidak tercapai (banyak perubahan yang terjadi sejak proses pembangunannya dan pemeliharaannya juga sulit, bila tidak mau disebut tidak mungkin), Kebayoran sekarang dianggap sebagai pusat Jakarta. Kebayoran, dalam banyak hal, merupakan daerah yang menyenangkan di mana terdapat wilayah-wilayah kediaman yang luas dengan daerah terbuka hijau yang sangat luas dan daerah usaha yang sibuk.

Pulo Mas, suatu model untuk tata kota dan pemukiman bagi golongan yang berpendapatan rendah Pulo Mas dibangun sebagai pionir proyek perumahan biaya rendah yang prestisius di wilayah Jakarta. Dibangun pada permulaan tahun 1960, Pulo Mas merupakan usaha yang menyeluruh dalam perencanaan kota, regional dan nasional di Indonesia untuk menunjukkan keuntungan dari solusi terencana untuk masalah-masalah perumahan massal untuk kelompok berpendapatan rendah dan penghuni lahan. Berbeda dengan rencana lain yang dibuat dan dikembangkan sebegini jauh di Indonesia, Pulo Mas merupakan wilayah pertama yang didasarkan pada pejalan kaki dari pada kendaraan bermotor sebagai titik tolak pembangunannya. Dengan demikian, rencana ini dimaksudkan untuk menjadi model proyek pemukiman bagi kelompok berpendapatan rendah dan dimaksudkan untuk diterapkan di bagian-bagian lain di Jakarta dan di kota-kota lainnya di Indonesia.

Ide dan rancangan untuk Pulo Mas dilakukan dalam program pasca-sarjana mengenai perencanaan perumahan, kota dan regional pada Departemen Perencanaan Kota dari Royal Danish Academy of Fine Arts di Copenhagen (Denmark) antara tahun 1960 dan 1963. Didirikan dengan kerjasama dengan Pusat Perumahan Regional Bandung dan dengan dukungan Komite Bantuan Teknik Pemerintah Denmark dan Program BantuanTeknik PBB, kursus tersebut menawarkan kepada tiga Arsitek Indonesia kemungkinan untuk melanjutkan studi mereka diluar negeri : Ir. Herbowo, Ir. Kandar Tisnawinata dan kemudian Ir. Radinal Moekhtar. Selanjutnya, tim perancang terdiri terutama dari para perencana Denmark.

Sesuai dengan metodologi perencanaan sekarang dan untuk memperkenalkan seluruh tim dengan keadaan di Indonesia pada umumnya dan keadaan di Jakarta khususnya, para siswa Indonesia tersebut, sebelum merancang, mengumpulkan data geografi, topografi, iklim, ekonomi, demografi penduduk, transportasi dan pendidikan. Dengan demikian mereka dapat berargumentasi mengapa wilayah sebelah timur Jakarta itu cocok untuk menampung perumahan biaya rendah yang besar – dan dengan demikian dengan dampak melihat kebelakang mendukung wilayah yang telah ditunjuk untuk proyek oleh Dr. Soemarmo, gubernur Jakarta. Studi mereka menunjukkan bahwa lokasi tersebut sangat tepat untuk proyek perumahan biaya rendah yang luas. Daerah itu hanya lima kilometer dari Lapangan Merdeka, rata, dekat sebuah sungai, dekat kejalan-jalan arteri yang menuju keluar Jakarta ke arah timur, dihuni sementara oleh para petani padi dan

lainnya, dan hanya dimiliki oleh beberapa tuan tanah. Dua argumen terakhir penting karena menjadikan pengambil alihan lahan relatif mudah dan murah.

Setelah meneliti dan mempertimbangkan semua keadaan lokasi dalam kaitan dengan situasi yang ada dan kota, tim membuat rencana. Meneakup 270 hektar lahan dan dimaksudkan untuk menampung 20.000-50.000 orang, rencana itu mengikuti hirarki administrasi Indonesia dalam lay out kontemporer. Dibagi atas empat lingkungan dan dipusatkan di sekitar as komersial dan bisnis, rencana menerapkan pembagian dalam zona, pemisahan berbagai model lalu lintas, menyediakan tempat pejalan kaki yang luas, setiap 'jari' lingkungan terdiri dari empat unit perumahan (rukun tetangga – RT) yang membentuk satu rukun warga – RW. Empat rukun warga membentuk seperempat kota (kelurahan) dan empat kelurahan membentuk satu kecamatan. Sistem jalan, disamping pusat yang sedikit bergelombang, dirancang menurut pola persegi panjang. Juga menunjukkan struktur hirarki : rukun tetangga hanya terdiri dari jalan-jalan pejalan kaki saja, rukun warga dibarasi oleh jalan-jalan untuk kendaraan bermotor, dan kelurahan dikelilingi oleh jalan-jalan untuk kendaraan bermotor. Kegiatan industri ditempatkan di sepanjang pinggir utara dari rencana. Selanjutnya rencana dirancang sedemikian rupa sehingga perumahan, fasilitas umum dan olahraga dan industri didistribusikan secara merata di semua lingkungan dan kepadatan meningkat ke arah pusatnya dan di sekitar as pusat. Berkaitan dengan aspek perumahan, beberapa jenis disediakan: yang bertingkat delapan, dua, semu-kopel, dan rumah-rumah berdiri sendiri. Karena rencana dirancang khusus untuk kelompok berpendapatan rendah, rencana secara luas menyediakan rute-rute pejalan kaki dan rumah-rumah yang sesuai. Seluruh rencana, lay out maupun jenis bangunan dirancang menurut gaya modern yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia yang menawarkan cukup keluwesan untuk menampung dan mengantisipasi penyesuaian-penyesuaian di masa depan untuk memenuhi tuntutan sosial, ekonomi dan teknologi baru.

Rencana untuk Pulo Mas memenuhi salah satu tujuan dari Rencana Garis Besar 1957 untuk Jakarta yaitu dibutuhkannya pembangunan pinggiran dan untuk menciptakan pemukiman-pemukiman yang mandiri pada jarak yang wajar dari kota semula dalam waktu 20 tahun mendatang. Dasar untuk setiap kegiatan perencanaan ini dianggap perlu untuk menangani permintaan kota yang makin meningkat akan perumahan, pekerjaan dan lalu lintas, untuk mencegah perluasan yang melebihi batas, untuk menjamin perluasan yang sistematis, dan untuk mencegah kemacetan jalan-jalan. Walaupun tampaknya sempurna dan

memperoleh persetujuan Sukarno dalam tahun 1963, pelaksanaan rencana semua salit karena kekurangan dana. Untuk mewujudkan rencana tersebut dengan cara apapun, para perencana kemudian terpaksa menyesuaikan rancangan sedemikian rupa sehingga secara finansial layak untuk dilaksanakan. Demikianlah, untuk menyesuaikan kebutuhan dan permintaan kelompok pendapatan menengah dantinggi, sejumlah besar gedung-gedung tinggi dan gedung-gedung bertingkat dua diganti dengan rumah-rumah biasa. Selanjutnya, as pusat yang tadinya akan merupakan "pusat kota" dihapuskan dan diganti dengan pacuan kuda. Akibat dari penyesuaian-penyesuaian ini, tingkat kepadatan turun sebesar empat per lima : dimana pada mulanya dalam rencana dikalkulasikan untuk menampung 500 orang per hektar, angka ini menurun menjadi 100 orang per hektar. Walaupun dari sudut pandang keuangan penyesuaian-penyesuaian tersebut menguntungkan, mereka sangat mengurangi tidak saja dasar pragmatis dari rencana tetapi juga dan kemungkinan bahkan lebih mendasar dasar ideologi dari rencana karena hal itu menghambat kesempatan untuk membangun daerah perumahan biaya rendah berdasarkan prinsip perencanaan Indonesia dan modern. Alih-alih menggunakan Pulo Mas sebagai contoh metoda untuk menangani kekurangan perumahan di antara kelompok berpendapatan rendah, Ali Sadikin, gubernur Jakarta, dalam tahun 1969 memutuskan untuk memusatkan perhatian pada perbaikan kampung-kampung yang ada di tengah-tengah kota. Sejauh mana keputusan ini dipengaruhi oleh alasan-alasan keuangan atau alasan lainnya tidak jelas. Namun yang jelas adalah bahwa tanpa mengurangi nilai proyek perbaikan kampung, proyek ini tidak membangun rumah-rumah maupun lingkungan yang sangat dibutuhkan di Jakarta dan di kota-kota besar lainnya, dan bahwa dengan meninggalkan proyek Pulo Mas pemerintah Jakarta kehilangan kesempatan pertama untuk mengambil manfaat dari proyek untuk mengembangkan, memperluas dan menetapkan prinsip, prosedur dan tujuan proyek perumahan yang luas yang dapat menanggulangi kekurangan perumahan dan sesuai untuk kelompok berpendapatan rendah dimana saja di Indonesia.¹

KESIMPULAN

Tumbuh dan berkembangnya penataan ruang pada awal abad XX di Indonesia dilatar belakangi perubahan-perubahan penting dibidang politik serta administrasi. Namun walaupun proklamasi kemerdekaan Indonesia dan pengalihan secara resmi kekuasaan Belanda kepada Indonesia menandai perubahan besar dalam spektrum politik disusul

ekonomi, sosial dan budaya perubahan pemerintah yang secara efektif menyebabkan dan mendorong keberadaan dan pengembangan praktik perencanaan sistematis.

Setelah berlaku Undang-undang Desentralisasi (1903) dan Ordonansi Dewan Lokal (1905) yang menjadikan pihak berwenang setempat bertanggung jawab atas pembangunan ekonomi, sosial dan fisik masyarakat, segera dirasakan keterbatasan pakar di seluruh nusantara. Kerjasama dibutuhkan dan tidak dapat dilakukan jika berbagai kotamadya ingin berhasil dalam mengatasi berbagai masalah perencanaan. Mulai 1910, konferensi tahunan, laporan-laporan pertama dan jurnal-jurnal profesional menawarkan kepada para administrator, arsitek, doktor, ahli hukum dan para ahli lainnya, suatu forum untuk berbagi serta bertukar pikiran dan pengalaman mengenai setiap aspek perencanaan. Dasar metodologi perencanaan diletakkan, suatu metodologi yang berakar pada tradisi Belanda dan Eropa Barat.¹⁶

Setelah penyerahan kedaulatan (1949) dan penghapusan negara federal (1950), pemerintah Indonesia membentuk kembali pemerintah pusat. Dari sudut pandang perencanaan, perubahan ini mulanya tidak menimbulkan perubahan terlalu mendasar : Ordonansi Pembentukan Kota yang ada (diajukan pada 1938, disahkan pada 1948), Rancangan Undang-undang Penataan Ruang (yang diajukan pada 1951), dan kurikulum di berbagai universitas masih tetap didasarkan pada paradigma Belanda.

Tetapi tidak lama lagi. Pandangan pendekatan Belanda yang mendominasi perencanaan Indonesia sebegitu lamanya akan digantikan oleh konsep dan ide Amerika. Permulaan perubahan ini terjadi pada waktu, sebagai akibat perdebatan mengenai Irian Barat, hubungan Indonesia – Belanda membeku dalam tahun 1957 dan posisi-posisi yang semula dipegang oleh para profesional Belanda diambil alih oleh orang-orang Eropa lainnya dan orang Amerika Utara. Walaupun dampak langsung terhadap perencanaan tidak tampak, perubahan-perubahan mulai berlangsung selama tahun 1960-an. Pada awal 1970-an para perencana dan arsitek makin banyak beralih ke paradigm Amerika Utara dan perubahan-perubahan yang lebih besar dilakukan dalam kaitan dengan metodologi perencanaan, pandangan dalam sistem pendidikan. Pada waktu besamaan, pengenalan demokrasi terpimpin (1959) dan Orde Baru (1965) secara mantap memusatkan pemerintah Indonesia. Akibatnya, perencanaan berangsur-angsur menjadi suatu disiplin yang tidak membuka peluang atau memberikan ruang untuk kebutuhan atau penyesuaian lokal. Pada waktu reformasi politik yang radikal dalam tahun 1998 menawarkan kesempatan untuk

secara mendasar merubah status quo yang ada, kesempatan untuk desentralisasi pemerintah digunakan yang mengakibatkan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi mulai bulan Januari 2002.

Karena desentralisasi masih dalam tahap permulaan, terlalu dini untuk menyatakan sesuatu mengenai dampak kebijakan baru ini. Namun dengan membandingkan keadaan penerapan desentralisasi di masa lalu dan sekarang kita dapat melihat kesejajaran : konfrontasi langsung dengan tanggung jawab atas keadaan lokal, kebutuhan akan keahlian dan para ahli yang cukup pada tingkat lokal, regional, provinsi dan nasional dan perlunya mengembangkan suatu sistem pendidikan yang mendidik cukup banyak siswa dengan pengetahuan yang dibutuhkan, pemahaman dan alat untuk menangani berbagai topik yang berkaitan dengan perencanaan dan masalah-masalahterkait. Perbedaan utama sekarang adalah bahwa para administrator dan perencana masa kini, berbeda dengan kolega mereka hampir seabad yang lalu, tidak perlu mulai dari tabula rasa dan dapat menggunakan sumber pengalaman sejarah dan contoh-contoh yang melimpah. Pengalaman dan contoh-contoh yang dapat dan seharusnya digunakan sebagai batu loncatan untuk mendefinisikan arah perencanaan di Indonesia sekarang dan di masa depan.

BAB II

LATAR BELAKANG DAN ASAS-ASAS PENATAAN RUANG

A. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”.¹ Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.² 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.³

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁴ Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).⁵

¹ D.A Tisnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf, Prinzip Pembangunan, Bandung: Universitas Parahyangan 1997, him. 6.

² Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³ Ibid Pasal 1 Angka 3.

⁴ Ibid Pasal 1 Angka 5.

⁵ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. Op.,Ct., him. 33.

B. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Menurut Herman Hermit⁶ "sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijewali oleh asas keadilan".

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:⁷

1. Keterpaduan.

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.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.

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 antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3. Keberlanjutan.

Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.

Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya

¹¹
yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas,

5. Keterbukaan.

Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan.

Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan,

7. Perlindungan kepentingan umum.

Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan.

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.

9. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

C. Klasifikasi Penataan Ruang

Klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah

administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.⁸ Selanjutnya ditegaskan sebagai berikut:⁹

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan,
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya,
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota,
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan perdesaan,
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:¹⁰

1. Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana,
2. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan,
3. Geostrategi, geopolitik, dan geoeconomis.

Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukan secara

⁸ Ibid, Pasal 4.

⁹ Ibid, Pasal 5.

¹⁰ Ibid, Pasal 6.

berjengang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggarasannya tidak terjadi tumpah tindih kewenangan.¹¹

D. Tugas dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

Tugas negara dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi dua hal, yaitu; (a) police making, ialah penentuan haluan negara; (b) task executing, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara.¹² Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud di atas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan penataan ruang itu dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi;¹³

1. 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,
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional.
4. Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasannya dan penataan ruang antarprovinsi.

¹¹ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk, Op.Cit, hlm. 37.

¹² Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2006. hlm. 13.

¹³ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Op.,Cit, Pasal 8 ayat 1.

12

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:¹⁴

18

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

15

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:¹⁵

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota,
4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

16

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:¹⁶

1. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
2. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

¹⁴ Ibid, Pasal 10 ayat (1).

¹⁵ Ibid, Pasal 11 ayat (1).

¹⁶ Ibid, Pasal 11 ayat (2).

E. Pelaksanaan Penataan Ruang

Kegiatan pembangunan merupakan bagian terpenting dan tidak dapat terpisahkan dari proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut paham Welfare state berkewajiban untuk dapat menyelenggarakan pembangunan dengan memanfaatkan secara optimal berbagai sumber daya yang ada guna memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya. Kewajiban negara ini diperkuat dengan dicantumkannya dalam konstitusi negara yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, ketentuan ini bermakna bahwa negara dengan berbagai cara dan tanpa alasan apapun dituntut untuk dapat mensejahterakan rakyatnya.¹⁷

Dalam proses penyelenggaraan pembangunan yang mensejahterakan tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam konstitusi negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadinya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan yang dianggap ideal yakni perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

1. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pada Undang-Undang Penataan Ruang, perencanaan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang

¹⁷ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk, Op.Cit, him. 41.

8

darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.¹⁸ Perencanaan Pembangunan Nasional terbagi atas tiga jenis perencanaan yaitu:¹⁹ Rencana Jangka Panjang, Rencana Lima Tahunan, dan Rencana Tahunan.

Pada Pasal 19 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan bahwa Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan:²⁰

1. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
2. Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional.
3. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi.
4. Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah.
5. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
6. Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
7. Rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
8. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana Tata Ruang Nasional nantinya akan menjadi acuan terhadap rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota. Adapun Rencana Tata Ruang Provinsi adalah sebagai berikut:²¹

- 1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 - b. Pedoman bidang penataan ruang.
 - c. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

18

¹⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Op.,Cit. Pasal 15.

¹⁹ B.S. Muljana, Perencanaan Pembangunan Nasional, Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V, Jakarta: UII-Press, 2001. him, 4.

²⁰ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Op.,Cit. Pasal 19.

²¹ Ibid. Pasal 22.

8

- 2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:
- Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi.
 - Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi.
 - Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota.
 - Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
 - Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan.
 - Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi.
 - Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Mengenai apa saja yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Penataan Ruang, sebagai berikut:²²

- Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:
 - Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
 - Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.
 - Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi.
 - Penetapan kawasan strategis provinsi.

²²Ibid. Pasal 23.

- ③
- e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disincentif, serta arahan sanksi.
2. Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi.
 - d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor.
 - e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - f. Penataan ruang kawasan strategis provinsi.
 - g. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
4. Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
5. Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
6. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

Sedangkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Kabupaten dan Kota mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Rencana Tata Ruang Kabupaten sebagai berikut:²³

1. Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
 - a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.
 - b. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.
 - c. Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten.
 - d. Penetapan kawasan strategis kabupaten.
 - e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disincentif, serta arahan sanksi.
2. Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
 - a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
 - d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
 - e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - f. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

²³Ibid. Pasal 26.

- 7.
3. Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan;
 4. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun;
 5. Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun;
 6. Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun;
 7. Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

Terdapat perbedaan antara Rencana Tata Ruang Wilayah Kota dengan Kabupaten, yang mana di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota pada Pasal 28 Undang-Undang Penataan Ruang ada penambahan sebagai berikut:²⁴

- a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau,
- b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau,
- c. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

2. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program bersama

²⁴ Ibid, Pasal 28

pembiaanya. Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Pasal 32 Undang-Undang Penataan Ruang sebagai berikut:²³

1. Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiaanya.
2. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi,
3. Program pemanfaatan ruang beserta pembiaanya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah,
4. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang,
5. Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya,
6. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Mengenai ketentuan apa saja yang harus dilakukan dalam Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dinyatakan sebagai berikut:²⁴

1. Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:
 - a. Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis.

²³Ibid. Pasal 32.

²⁴Ibid. Pasal 34.

- 7
- b. Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis;
 - c. Pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.
2. Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya.
 3. Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan kawasan secara terpadu.
 4. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan:
 - a. Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang,
 - b. Standar kualitas lingkungan,
 - c. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup,

3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Adanya Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah jika adanya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang.²⁷ Pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebagai usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan rencana tata ruang. Pada Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Ketentuan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 78 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Timur Tahun 2011-2031 yang menyatakan bahwa arahan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta ketentuan sanksi.

²⁷ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk, Op.,Gt. hlm. 45

7 1. Ketentuan Umum Peraturan Zonasi

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.¹⁸ Peraturan Zonasi (Zoning Regulation) adalah ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan lebih lanjut mengenai pemanfaatan lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Suatu zona mempunyai aturan yang seragam (guna lahan, intensitas, massa bangunan), namun satu zona dengan zona lainnya bisa berbeda ukuran dan aturan.

1. Tujuan Peraturan Zonasi.

Tujuan dari peraturan zonasi diantaranya adalah:

- a. Menjamin bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan dapat mencapai standar kualitas lokal minimum (*health, safety, and welfare*).
- b. Melindungi atau menjamin agar pembangunan baru tidak mengganggu penghuni atau pemanfaat ruang yang telah ada.
- c. Memelihara nilai property.
- d. Memelihara/memantapkan lingkungan dan melestarikan kualitasnya.
- e. Menyediakan aturan yang seragam di setiap zona.

2. Manfaat Peraturan Zonasi.

Manfaat dari peraturan zonasi ini adalah:

- a. Meminimalkan penggunaan lahan yang tidak sesuai.
- b. Meningkatkan pelayanan terhadap fasilitas yang bersifat publik.
- c. Menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat.
- d. Mendorong pengembangan ekonomi.

¹⁸ Hasan, Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, him 194.

7

3. Kelebihan dan Kelemahan Peraturan Zonasi.

Adapun yang menjadi kelebihan dari peraturan zonasi adalah adanya *certainty* (*kepastian*), *predictability*, *legitimacy*, *accountability*. Sedangkan kelemahan peraturan zonasi adalah karena tidak ada yang dapat meramalkan keadaan di masa depan secara rinci, sehingga banyak permintaan rezoning (karena itu, amandemen peraturan zonasi menjadi penting).

Pada perkembangan selanjutnya, peraturan zonasi ditujukan untuk beberapa hal sebagai berikut:

1. Mengatur kegiatan yang boleh dan tidak boleh ada pada suatu zona.
2. Menerapkan pemunduran bangunan di atas ketinggian tertentu agar sinar matahari jatuh ke jalan dan trotoar dan sinar serta udara mencapai bagian dalam bangunan.
3. Pembatasan besar bangunan di zona tertentu agar pusat kota menjadi kawasan yang paling intensif pemanfaatan ruangnya.

Peraturan zonasi berfungsi sebagai panduan mengenai ketentuan teknis pemanfaatan ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang, serta pengendaliannya. Berdasarkan komponen dan cakupan peraturan zonasi, maka fungsi peraturan zonasi adalah:

- I. Sebagai perangkat pengendalian pembangunan.

Peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, menyeragamkan arahan peraturan zonasi di seluruh wilayah provinsi untuk peruntukan ruang yang sama, serta sebagai arahan peruntukan ruang yang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan dilarang, serta intensitas pemanfaatan ruang yang lengkap akan memuat prosedur pelaksanaan pembangunan sampai ke tata cara pembinaannya.

2. Sebagai pedoman penyusunan rencana operasional.

Peraturan zonasi dapat menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, karena memuat ketentuan-ketentuan tentang penjabaran rencana

yang bersifat makro ke dalam rencana yang bersifat sub makro sampai pada rencana yang rinci,

3. Sebagai panduan teknis pengembangan pemanfaatan lahan.

Indikasi arahan peraturan zonasi mencakup panduan teknis untuk pengembangan pemanfaatan lahan.

2. Ketentuan Perizinan

Ketentuan perizinan diatur oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹ Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰ Kemudian yang dimaksud dengan perizinan adalah perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan ruang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplot ruang, dan kualitas ruang.³¹

Ketentuan Insentif dan Disinsentif

Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:³²

1. Keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham,
2. Pembangunan serta pengadaan infrastruktur.

²⁹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Op., Cit, Pasal 37 ayat {1}.

³⁰ Ibid, Pasal 37 ayat (2).

³¹ Hasni, Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Op., Cit, hlm. 196.

³² Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Op., Cit, Pasal 38 Ayat (2)

13

3. Kemudahan prosedur perizinan.
4. Pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

Ketentuan insentif berlaku untuk kawasan yang didorong pertumbuhannya, seperti:³³

1. Kawasan perkotaan,
2. Kawasan Pertanian,
3. Kawasan Perkebunan,
4. Kawasan Pesisir,
5. Kawasan Wisata,
6. Kawasan Pusat Pengembangan Industri Olahan Hasil Perkebunan,
7. Kawasan Stategis.

Perangkat disinsentif adalah instrumen pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengendalikan kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, seperti:

1. Pengenaan pajak progresif,
2. Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:³⁴

1. Pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang.
2. Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

18

³³ <http://www.lampungtimurkab.go.id/mobile/>, diakses 17 Oktober 2014.

³⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Perataan Ruang, Opl. Cpt, Pasal 38 Ayat (3).

¹² Kawasan yang perlu dikendalikan dan dibatasi perkembangannya dan sekaligus disinsentif yang mungkin diterapkan pada kawasan tersebut adalah sebagai berikut:¹³

1. Kawasan Rawan Bencana,
2. Kawasan Pertanian dan Perkebunan,
3. Taman Nasional Way Kambas,
4. Kawasan Pertambangan.

Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

1. Pemerintah kepada pemerintah daerah,
2. Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya,
3. Pemerintah kepada masyarakat.

4. Ketentuan Sanksi

Mengenai pengenaan sanksi diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pengenaan sanksi merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan pembinaan atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

¹³ <http://www.lampungtimurkab.go.id/mobile/>, diakses 17 Oktober 2014. Op., Cit.

BAB III

29

KEBIJAKAN PENATAAN RUANG TERHADAP KONSEP PERTANAHAN DI INDONESIA

Indonesia merupakan negara yang kaya akan SDA ataupun SDM yang berlimpah, salah satu yang paling mencolok adalah SDA yang berlimpah termasuk dibagian tanah yang juga berhubungan dengan tata kelola ruang yang memiliki fungsinya masing-masing. Namun dikarenakan penataan ruang yang kurang baik menyebabkan penataan ruang yang ada di Indonesia tidak sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tertulis bahwa yang dimaksud dengan Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Selanjutnya dari ketiga proses ini maka dapat ditetapkan bagaimana penyelenggaraan penataan ruang yang juga terdapat dalam Pasal 1 ayat (6) tertulis bahwa Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Dari yang tertulis di dalam Undang-undang dapat diketahui bahwa penyelenggaraan tata ruang memiliki beberapa tahap yang harus dijalankan.

A. Kebijakan Penataan Ruang Di Indonesia

Mochtar Koesoemaatmadja mengonstatir bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (order). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, kebutuhan akan ketertiban ini, merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya masyarakat teratur: di samping itu tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya. Kebijakan penataan ruang ditentukan oleh Pemerintah dengan maksud sebagai acuan dalam penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia terhadap jangka waktu tertentu. Kebijakan (dahulu biasa disebut "kebijaksanaan" nasional (GBHN) 1973-1978. Tap MPR No. IV/MPR/1973; GBHN 1978-1983. Tap MPR No. IV/MPR/1978; GBHN

1983-1988-Tap MPR No. II/MPR/1983 hingga dan terakhir dengan GBHN 1999-2004, Tap. MPRNo. IV/MPR/1999) mengenai penataan ruang atau perencanaan tata ruang (TR) diinggraskan kedalam kebijaksanaan nasional tentang sumber daya alam dan lingkungan hidup (SDA dan LH). Ini dapat dimaklumi, oleh karena "ruang" sebagai wadah juga sekaligus juga merupakan SDA.

Landasan dasar hukum tata ruang Indonesia mengenai konstitusional didasarkan pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yang mengatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, terdapat salah satu konsep dasar yang terkait yaitu terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA), sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang. Menurut ketentuan dalam Pasal 2 UUPA memuat wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Terdapat peraturan perundang-undangan selain UUD 1945, terdapat pula peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan undang-undang tata ruang, diantaranya ialah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang UULH, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang UUPLH, kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH dan Undang-Undang Nomor 24 tentang UUPRL, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang UUPR, UUPR menetapkan mengenai siapa yang berhak untuk mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota. RTRW Nasional ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan untuk RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. RTRW ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang disingkat menjadi PPTR. Adapun implikasinya, sesuai

dengan keberadaannya sebagai instrumen dalam PPLH, maka peraturan perundang-undangan bidang tata ruang ini dengan sendirinya juga berimplikasi dengan semua peraturan perundangundangan sektoral yang kesiastannya berkaitan dengan pemanfaatan ruang. Sehingga dapat diurutkan sebagai berikut :

1. Landasan idilihnya yaitu Pancasila
2. Landasan konstitusionalnya yaitu Pasal 33 UUD 1945
3. Landasan operasionalnya yaitu:
 - a. Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok -Pokok Agraria
 - b. Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Land Reform
 - c. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman
 - d. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 - e. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964
 - f. Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988
 - g. Peraturan Menteri Dalam negeri No. 2 Tahun 1987
 - h. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 410-245 Tanggal 7 Desember 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

B. Konsep Pertanahan Indonesia

- a. Konsepsi Hukum Pertanahan
 1. Rumusan Konsepsi

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi Hukum Adat, yang dirumuskan dengan kata-kata Komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.

2. Sifat Komunalistik Religius

Sifat komunalistik religious konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UU UUPA):

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Kalau dalam Hukum Adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat Komunalistik konsepsi hukum Tanah Nasional.

Unsur religious konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Dalam konsepsi Hukum Adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah “peninggalan nenek moyang” atau sebagai “karunia sesuatu kekuatan yang gaib”. Dengan adanya sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” maka, dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.

Suasana religius Hukum Tanah Nasional tampak juga dari apa yang dinyatakan dalam Konsederans/Berpendapat dan pasal 5, sebagai pesan atau peringatan kepada

pembuat Undang-Undang, agar dalam membangun Hukum Tanah Nasional jangan mengabaikan, melalaikan, harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

b. Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional

1. Asas Nasionalitas

Pasal 1 UUPA yang berbunyi :

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Jadi, bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak dari Bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula, tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dalam pasal 3 ayat 3 ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

2. Asas Hak Menguasai Negara

Pasal 2 UUPA

1. Atas dasara ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Perkataan "dikuasai"

bukan berarti "dimiliki" akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persedian dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lainnya. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

3. Asas Pengakuan Hak Ulayat

Pasal 3 UUPA yang berbunyi :

"Dengan mengingat etentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Pasal 5 UUPA yang berbunyi :

"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundungan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat sangat luas yang meliputi semua tanah yang ada di wilayah masyarakat hukum adat.

a. Kekuatan Hak Ulayat yang berlaku ke dalam Kekuatan yang dapat memaksa masyarakat hukum adat dalam menguasai masyarakat hukum adat adalah dengan memberikan kewajiban masyarakat hukum adat untuk: memelihara kesejahteraan anggota masyarakat hukumnya, dan mencegah agar tidak timbul bentrokan akibat penggunaan bersama. Dan yang menarik ialah ketika pewaris meninggalkan warisan tanpa ahli waris maka masyarakat hukum adatlah yang menjadi ahli warisnya.

b. Hubungan Hak Ulayat dengan hak-hak perseorangan

Ada pengaruh timbal balik antara Hak Ulayat dengan hak-hak perseorangan yakni semakin banyak usaha yang dilakukan oleh seseorang atas suatu tanah maka semakin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Misalnya tanah yang memiliki keratan dan semakin diakui sebagai hak milik, tiba-tiba tidak diusahakan lagi, maka tanah pribadi tersebut diakui kembali menjadi hak Ulayat.

c. Kekuatan Hak Ulayat berlaku ke luar

Setiap orang yang bukan masyarakat hukum adat suatu daerah dilarang untuk masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa izin Pengguna hukum adatnya. Cara mendapatkan izin ialah dengan memberikan barang (pengisi adat) secara terang dan tunai.

Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional akan tetapi dalam pelaksanannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukaknya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian yang baru, transmigrasi dan lainnya.

4. Asas Tanah mempunyai Fungsi Sosial

Pasal 6 UUPA yang berbunyi :"Semua ha katas tanah mempunyai fungsi sosial".

Tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

5. Asas Perlindungan

Pasal 9 (1) jo. pasal 21 ayat 1 UUPA; "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2".

Yaitu bahwa orang perseorangan atau badan hukum dapat mempunyai hak atas tanah untuk keperluan pribadi maupun usahanya,

Pasal 11 (2) UUPA;"Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah".

- Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing.

- b. pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (pasal 26 ayat 2).
 - c. Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.
 - d. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (pasal 21 ayat 2).
 - e. Dasar pertimbangan melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya.
 - f. Boleh hak lain, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai menurut pasal 28, 35 dan 41).
 - g. Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (pasal 17).
 - h. Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "escape-clause" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik.
 - i. Dengan adanya "escape-clause" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (pasal 21 ayat 2).
 - j. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.
6. Asas Persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan

Pasal 9 (2): "Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".

Pasal 11 (20): "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat diamana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah".

Ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasita, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah. Dalam hubungan itu dibuat ketentuan yang dimaksudkan mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria.

Segala usaha bersama dalam lapangan agrarian harus didasarkan atas kepentingan nasional dan pemerintah berkewajiban mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agrarian yang bersifat monopoli swasta. Dan tidak hanya monopoli swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak.

7. Asas Tanah untuk Pertanian

Pasal 10 (1) UUPA: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan tau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan".

Pasal 12 UUPA

1. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya.
2. Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria.

Pasal 13 UUPA yang berbunyi :

1. Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
2. Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
3. Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang.
4. Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Pelaksanaan asas tersebut menjadi dasar hampir diseluruh dunia yang menyelenggarakan landreform.Yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara efektif oleh pemiliknya sendiri.

8. Asas Tata Guna Tanah

Pasal 7 UUPA yang berbunyi :"Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara dalam bidang agrarian, perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan,

penggunaan dan persedian bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

- a. Rencana umum (National Planning)
- b. Rencana yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus;
- c. Rencana khusus (Regional Planning)
- d. Perencanaan atas bagian per bagian wilayah di Indonesia atau dapat dikatakan rencana per daerahnya.

Asas ini merupakan hal yang baru dengan tujuan setiap jengkal tanah dipergunakan secara efisien mungkin dengan memperhatikan asas Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS) untuk penggunaan tanah di pedesaan, sedangkan asas Aman, Tertib, Lancar dan Sehat (ATLAS) untuk penggunaan tanah di perkotaan.

C. Hubungan Kebijakan Penataan Ruang dengan Konsep Pertanahan

Integrasi urusan agraria-pertanahan dengan penataan ruang dalam satu kementerian bukanlah ahistoris, melainkan telah mendasarkan pada amanat konstitusi dan relevan dengan kebijakan politik pemerintahan saat ini.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang agraria-pertanahan dan penataan ruang selama ini merupakan urusan yang terpisah meski satu sama lain sangat terkait. Regulasi yang mengaturnya, kebijakan politik yang menaunginya, dan kelembagaannya yang menangani juga berbeda. Kabinet Joko Widodo-Jusuf Kalla mengintegrasikan keduanya dalam satu kementerian, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Meski demikian, hampir dua tahun kementerian ini terbentuk, kebijakan dan bentuk integrasi kedua urusan ini belum menampakkan wujudnya. Atau jangan-jangan salah satu pertimbangan pergantian menteri ATR/BPN ini adalah kegagalan atau belum berhasilnya mengintegrasikan kedua urusan dalam satu kementerian.

Urgensi integrasi Penyatuan bidang keagrariaan, tata ruang, dan pertanahan dapat dibaca sebagai upaya menata kelembagaan yang berlandaskan pada konstitusi dan regulasi dalam pengelolaan agraria dan sumber daya alam, visi dan misi pemerintah, serta kebutuhan dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang keagrariaan-pertanahan dan tata ruang. Pengintegrasian BPN dengan Ditjen Penataan Ruang Kementerian PU menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan perubahan paradigma dalam melihat sumber daya agraria.

Jika awalnya agraria-pertanahan dipahami sebagai persilpersil tanah, melalui kelembagaan yang baru dipahami sebagai kondisi, status, dan fungsi hubungan antarpersil yang membentuk sebuah poligon yang saling memengaruhi yang kemudian disebut sebagai ruang. Sumber daya agraria dengan matra utama tanah merupakan ruang hidup bagi penduduk. Untuk itu, pengaturan penguasaan dan pemilikan atas agraria-tanah harus selaras dan serasi dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang.

Berkaitan dengan konsep ruang dan agraria, ternyata "agraria" dalam UUPA hakikatnya sama dengan pengertian "ruang" dalam UU Penataan Ruang (Hutagalung, 2015). Bumi, air dan kekayaan alam adalah makna agraria secara konstitusi yang inheren dengan makna ruang dalam UU Penataan Ruang.

Dalam perspektif land management, terintegrasinya land tenure, land use, land value, dan land development yang didukung dengan land information infrastructures dan dibingkai melalui land policy yang tepat merupakan prasyarat terwujudnya pembangunan berkesinambungan (Enemark, et al., 2005). Dalam konteks ini, terintegrasinya agraria-pertanahan dengan tata ruang adalah prakondisi menuju pembangunan berkelanjutan.

Instrumen integrasi Urusan keagrariaan-pertanahan yang meliputi pengukuran dan pemetaan kadastral, penatagunaan tanah, pengaturan hubungan hukum subyek dan obyek hak, penguatan hak dan pemberdayaan masyarakat, land reform, pendaftaran tanah hingga penyelesaian sengketa dan konflik selama ini "hanya" memperhatikan dan mempertimbangkan tata ruang. Sementara itu, penyelenggaraan penataan ruang, baik pada level perencanaan, pemanfaatan, maupun pengendalian pemanfaatan ruang, masih menafikan aspek-aspek keagrariaan-pertanahan, terutama penguasaan dan pemilikan tanah.

Makna yang inheren antara 'agraria' dan 'ruang' merupakan entry point integrasi pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah (land tenure) dengan penggunaan dan

pemanfaatan ruangnya. Titik masuk ini perlu diakselerasi melalui beberapa instrumen yang dapat digunakan untuk mengintegrasikan urusan agraria-pertanahan dan tata ruang.

Pertama, one map policy. Kebijakan satu peta multiguna mesti berupa informasi geospasial dasar yang berbasiskan persil-persil tanah (parcel based). Informasi spasial dan tekstual berkenaan bidang-bidang tanah mampu mengumpulkan terintegrasi urusan agraria-pertanahan dengan tata ruang untuk berbagai keperluan pembangunan.

Kedua, neraca penatagunaan tanah, yakni perimbangan antara ketersediaan tanah dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan RTRW. Neraca ini meliputi neraca perubahan, neraca kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW, dan prioritas ketersediaan tanah. Instrumen ini sangat representatif untuk digunakan dalam berbagai urusan pembangunan wilayah yang mensyaratkan terintegrasi urusan agraria-pertanahan dan tata ruang.

Ketiga, konsolidasi tanah, merupakan instrumen yang dapat digunakan untuk penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang sekaligus berperan dalam penataan kawasan. Apabila ini diimplementasikan, secara otomatis konten pertanahan dan tata ruang akan terintegrasi mengingat penataan kawasan ini berbasiskan pada informasi spasial dan tekstual bidang-bidang tanah.

Ketiga instrumen di atas dapat dioperasionalisasikan dan dipatuhi oleh pemerintah dan pemerintah daerah (yang mempunyai otoritas dalam penataan ruang) jika dibingkai dalam regulasi setingkat peraturan presiden. Dalam hal ini Kementerian ATR/BPN akan secara apik memerlukan dua kakinya; satu kaki untuk urusan pertanahan yang dioperasionalisasikan oleh Kanwil BPN dan Kantor Petanahan dan satu kaki untuk urusan tata ruang yang menjadi otoritas pemerintah daerah.

BAB IV

KONSOLIDASI TANAH

A. Latar Belakang

¹⁷ Pemenuhan kebutuhan akan tanah menjadi salah satu langkah untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah.³⁶ Sebenarnya pengaturan mengenai tanah merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dalam artian negara memiliki kewenangan mengatur dan mengelola tanah karena tanah adalah bagian dari bumi.³⁷

Namun semakin berkembangnya kehidupan manusia, semakin kompleks pula permasalahan pertanahan terutama di daerah perkotaan. Wilayah perkotaan memiliki luas yang relatif tetap, sementara kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Banyaknya kepentingan berbagai pihak dalam pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan juga menambah rumitnya permasalahan penataan ruang di kawasan perkotaan.³⁸ Kekurangan dalam manajemen perkotaan kemudian secara tidak langsung akan menyebabkan timbulnya spekulasi, kelangkaan pengembangan tanah perkotaan untuk pemukiman, tumbuh dan berkembangnya penguasaan dan pemilikan tanah serta pemanfaatan tanah secara liar atau tidak sah, perkampungan kumuh (slum area), dan sebagainya.³⁹

¹⁷ Mengingat hal tersebut, dalam menghadapi berbagai konflik pertanahan yang tak kunjung usai terutama di daerah perkotaan, maka diperlukan adanya pengaturan mengenai

* Desak Putri Tri Rahayu dan I Ketut Tjukup, 2018, Pengaturan Hukum Terhadap Persebaran Ruang Di Kota Denpasar dalam Mengimplementasikan Fungsi Sosial Tanah dari Perspektif Agraria, *Jurnal Kerthanegara*, Vol. 06 Nomor 02, URL: <https://ojs.usd.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/38404>, diakses tanggal 18 Maret 2019, h. 1.

³⁷ Yudhi Setiawan, 2009, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschappelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 1.

³⁸ Ana Ramadhona, 2017, Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Untuk Pembangunan Jalan By Pass Di Kota Bukit Tinggi, *Jurnal Cendekia Hukum* Vol. 3 No. 1, URL : <http://e-jurnal.stih-pm.ac.id/index.php/cendekiahukum/article/view/13/20>, diakses tanggal 20 Mei 2019, h. 74.

³⁹ Maria S.W Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hukum Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, h. 31.

17

penguasaan dan pemanfaatan tanah secara optimal serta adanya upaya untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pemanfaatan tanah perkotaan melalui konsolidasi tanah sehingga dapat dijadikan sebagai alternative solution bagi pihak pemerintah guna mewujudkan fungsi sosial tanah serta kualitas lingkungan perkotaan yang tertib dan tertata rapi.⁴⁰ Fungsi sosial tanah telah didasarkan pada Pasal 6 UUPA sehingga hak atas tanah tidak menjadi penghalang bagi pemerintah untuk melaksanakan wewenangnya terkait konsolidasi tanah.⁴¹

Konsolidasi tanah merupakan suatu metode pembangunan sebagai bagian dari kebijaksanaan yang mengatur penguasaan tanah, penyesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang maupun tata guna tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, dan peningkatan kualitas lingkungan hidup serta pelestarian sumber daya alam.⁷ Mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, disebutkan definisi konsolidasi tanah dalam Pasal 1 angka 1, yaitu sebagai suatu kebijaksanaan yang berkaitan dengan menata ulang tanah baik dari segi penguasaan tanah maupun pengadaan tanah demi kepentingan pembangunan guna peningkatan kualitas lingkungan serta pemeliharaan sumber daya alam dengan mengikutsertakan warga masyarakat untuk berperan secara aktif.

Konsolidasi tanah yang sebagian besar dilakukan adalah konsolidasi tanah perkotaan, karena di kawasan perkotaan banyak ditemukan pemanfaatan tanah yang tidak tertib dan merupakan daerah padat pemukiman. Konsep konsolidasi tanah perkotaan merupakan suatu kegiatan menata tanah yang tidak beraturan sehingga lebih teratur dengan menggeser, menghubungkan, memecahkan, menghapuskan, dan mengubah hak yang dimiliki terhadap tanah baik di daerah perkotaan/ pinggiran kota dalam konteks pemekaran serta penataan permukiman meliputi fasilitas sosial dan umum yang diperlukan oleh pemilik tanah yang sesuai Rencana Umum Tata Ruang Kota serta Daerah melalui partisipasi aktif dari masyarakat.

⁴⁰ Suci Junifer Kapoh, 2017, Pengaturan Konsolidasi Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Menurut UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman, Lex et Societatis Vol. V No. 6, URL : <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/download/17915/17442>, diakses tanggal 20 Mei 2019.

⁴¹ Yudhi Setiawan, op.cit, h. 6

²¹

B. Sistem Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Sebagai Upaya Meningkatkan Efisiensi dan Produktivitas Pemanfaatan Tanah Perkotan Secara Optimal

⁶ Pelaksanaan konsolidasi tanah terdiri dari mendefiniskan subjek dan objek tanah, pengukuran bidang tanah, serta pemetaan topografi dan penggunaan tanah. Hasil pendaftaran tersebut selanjutnya dijadikan dasar untuk pembuatan desain blok, yang kemudian dibawa dalam musyawarah bersama masyarakat.⁴²

Konsolidasi tanah mengenal adanya 2 (dua) sistem pelaksanaan yang terdiri dari:⁴³

a. Sistem Sukarela

Sistem sukarela dapat dilakukan apabila telah diperolehnya suatu persetujuan dari pemilik tanah di wilayah yang akan dikonsolidasi. Sistem sukarela diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, yang menyatakan bahwa konsolidasi tanah dapat dilakukan setidaknya 85% dari pemilik tanah dimana luas tanah tersebut mencakup sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuan.

Penerapan sistem sukarela dalam konsolidasi tanah akan menimbulkan keuntungan bagi pemilik tanah berupa:

1. Pemilik tanah dapat secara langsung menikmati peringkatan nilai tanah;
2. Akan terbentuk petak-petak tanah yang teratur dan menghadap ke jalan serta meningkatkan efisiensi penggunaan tanah;
3. Mempermudah terciptanya lingkungan hidup yang lebih baik;
4. Realisasi pembangunan prasarana umum akan lebih cepat;
5. Mengurangi adanya pihak-pihak yang dirugikan seperti yang biasa terjadi dalam pembangunan sistem konvensional;
6. Dapat mewujudkan administrasi pertanahan yang tertib karena setiap bidang tanah secara langsung diterbitkan haknya saat pemberian sertifikat tanah.

⁴¹ Waksito dan Hadi Arnowo, 2017, Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang, Cet. Ke-1, Kencana, Jakarta, h. 272.

⁴² Hasni, op.cit, h.331-334

b. Sistem Wajib

6

Dasar pelaksanaan sistem wajib adalah ikatan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk itu. Prinsip yang dianut dalam pelaksanaan konsolidasi tanah adalah prinsip penyediaan tanah untuk pembangunan prasarana berupa jalan serta fasilitas umum lainnya tanpa melalui pembebasan tanah. Dimana, penyediaan tanah tersebut diperoleh melalui sumbangan sebagian tanah dari pemiliknya yang disebut dengan istilah Sumbangan Wajib Tanah untuk Pembangunan (SWTP). Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi tanah.³²

21

Dalam menetapkan besarnya Sumbangan Wajib tanah untuk Pembangunan (SWTP), lazimnya menggunakan sistem berdasarkan perhitungan luas tanah; perhitungan nilai atau harga tanah serta perhitungan campuran baik antara luas tanah dengan harga tanah. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah dengan sistem wajib pada dasarnya dibayai oleh pemilik tanah melalui sumbangan yang telah ditentukan dalam Pasal 6. Sehingga terkait penyediaan tanah untuk kepentingan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya melalui konsolidasi tanah dengan sistem wajib, dapat dikembangkan alternatif kebijaksanaan sebagai berikut.²⁴

1. Kebijaksanaan jalur swadaya masyarakat, dimana pengadaan tanah prasarana dan fasilitas umum lainnya serta pembangunannya dilakukan oleh warga masyarakat itu sendiri. Pemilihan alternatif ini sangat ideal untuk diterapkan karena beban pemerintah akan diringankan. Namun dalam pengembangannya, harus memerlukan landasan hukum yang kuat bagi pelaksana yang berkaitan dengan sistem dan metode kerja dari perencanaan sampai pelaksanaan pengawasan.
2. Kebijaksanaan jalur campuran antara swadaya masyarakat dengan pemerintah, dimana pengadaan tanah untuk prasarana dan kepentingan umum lainnya dilakukan oleh warga masyarakat sendiri sementara pemerintah melaksanakan pembangunannya melalui APBN/APBD. Pemilihan alternatif ini merupakan langkah awal untuk mewujudkan partisipasi masyarakat secara penuh dalam melaksanakan konsolidasi tanah.

3. Kebijaksanaan jalur campuran antara pemerintah dengan swadaya masyarakat yang dikaitkan dengan konsolidasi tanah, dimana pemerintah yang melaksanakan pengadaan tanah dan pembangunannya sementara tanah-tanah warga masyarakat yang langsung dapat memanfaatkan prasarana, dilakukan konsolidasi. Alternatif ini dilaksanakan agar hasil dari pembangunan prasarana yang dibangun oleh pemerintah dapat langsung dimanfaatkan oleh masyarakat.
4. Kebijaksanaan khusus pada tanah-tanah objek landreform, dimana tanah untuk prasarana dan fasilitas umum serta bidang tanah yang dikonsolidasikan adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara sebagai objek dari landreform tersebut. Alternatif ini dikembangkan dalam mengatur penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah.

24

C. Upaya Meningkatkan Efisiensi dan Produktivitas Pemanfaatan Tanah Perkotaan Secara Optimal Melalui Konsolidasi Tanah

6 Konsolidasi tanah dipandang sebagai upaya pemanfaatan ruang yang efisien, efektif, dan produktif karena secara holistik melakukan pemanfaatan ruang dengan cara menata kembali penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁴⁴ Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, bahwa konsolidasi tanah memiliki tujuan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah, dan memiliki sasaran yaitu terwujudnya suatu tatanan penguasaan serta penggunaan tanah yang tertib dan teratur sesuai kemampuan dan fungsinya dalam rangka tata tertib pertanahan.

Guna mewujudkan hal tersebut, upaya yang sangat ditekankan dalam konsolidasi tanah yaitu adanya penataan kembali seluruh aspek yang meliputi:⁴⁵

- a. Penataan kembali aspek yang berkaitan dengan pengaturan penguasaan, pengadaan dan penggunaan tanah, dimana tidak hanya berfokus pada penataan

⁴⁴ Oloan Sitorus, 2015, Konsolidasi Tanah, Tata Ruang, dan Ketahanan Nasional, STPN Press, Yogyakarta, h.

45

⁴⁵ Hasri, op.cit, h. 318

6

dan penerbitan bentuk fisik bidang-bidang tanah, tetapi termasuk juga hubungan hukum antara pemilik tanah dengan tanahnya;

- b. Penataan kembali aspek yang berkaitan dengan penyerasan pengguna tanah dengan rencana tata ruang maupun tata guna tanah;
- c. Penataan kembali aspek yang berkaitan dengan penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan prasarana dan fasilitas umum yang diperlukan;
- d. Penataan kembali aspek yang berkaitan dengan peningkatan kualitas lingkungan hidup atau konservasi sumber daya alam.

Dalam upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas pemanfaatan tanah perkotaan secara optimal di kawasan perkotaan, maka dilakukan pembangunan melalui pemilihan lokasi yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota harus memperhatikan kondisi lingkungan, dan kemampuan serta keinginan para pemilik tanah sebagai peserta konsolidasi.⁴⁶ Maka dari itu, wilayah yang dijadikan sasaran konsolidasi tanah meliputi:⁴⁷

- a. Wilayah yang direncanakan menjadi kota atau pemukiman baru, dimana bentuk konsolidasi tanah dilakukan secara swadaya berupa kapling-kapling tanah matang (KTM) oleh developer yang akan membangun pemukiman baru di wilayah tersebut, serta developer juga dapat menjual dalam bentuk KTM maupun lengkap dengan rumahnya.
- b. Wilayah yang sudah mulai tumbuh, dimana pada umumnya tanah ini berlokasi di pinggiran kota yang sudah dihuni oleh kaum urban.
- c. Wilayah pemukiman yang tumbuh pesat, dimana pemukiman tersebut tumbuh dengan pola persil tanah yang tidak teratur sehingga mempunyai kesulitan untuk menjangkau atau mengakses prasarana dan fasilitas umum lainnya.
- d. Wilayah yang relatif kosong, dimana dalam perkembangannya dapat dimungkinkan untuk dikembangkan.
- e. Wilayah yang sebelumnya merupakan wilayah bencana alam maupun sosial, dimana untuk membangun kembali diperlukan renovasi/rekonstruksi.

⁴⁶ Hasni, op.cit, h. 314.

⁴⁷ Wakito dan Hadi Arnowo, op.cit, h. 270-271.

⁴⁸ Bentuk peningkatan efisiensi dan produktivitas pemanfaatan tanah perkotaan dari sasaran konsolidasi tanah yaitu dengan merealisasikan prasarana dan fasilitas umum yang diperlukan masyarakat seperti jalan, jalur hijau, pengairan, dan lain-lain sehingga memungkinkan tercapainya optimalisasi terhadap efisiensi dan produktivitas pemanfaatan tanah perkotaan yang juga menunjang efektivitas percepatan pembangunan dan pengembangan kota yang sesuai rencana tata ruang. Selain itu nilai tanah juga mengalami peningkatan karena wilayah tanah tersebut telah dikapling secara teratur dan dilengkapi dengan fasilitas umum.⁴⁹

Manfaat yang dihasilkan dari peningkatan efisiensi dan pemanfaatan tanah perkotaan secara optimal, yaitu:⁵⁰

1. Bagi Pemerintah

- Memperlancar pembangunan di kawasan perkotaan serta penghematan dalam penyediaan biaya untuk pembebasan tanah.
- Menciptakan wilayah yang sesuai dengan asas penataan lingkungan dan pertanahan.
- Menciptakan penggunaan tanah yang aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) yang mencerminkan implementasi Rencana Teknis Tata Ruang Kota (RTTRK).
- Menertibkan kepemilikan tanah serta penyelesaian sertifikatnya.

2. Bagi Peserta Konsolidasi

- Tersedianya fasilitas umum yang dikehendaki.
- Adanya peningkatan manfaat dan nilai tanah karena harga tanah meningkat setelah ditata.
- Adanya jaminan kepastian hak atas tanah dengan sertifikat yang diperoleh dalam waktu relatif cepat, serta memperkecil sengketa tanah.

⁴⁸ Hasri, op.cit, h. 312.

⁴⁹ Diana Conyers, 1984, Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, terjemahan dari Susetiawan, Affan Gaffar, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 28.

BAB V

KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN RUANG

A. LATAR BELAKANG

² Secara teoritik terdapat perbedaan pengertian antara 'kewenangan' dan 'wewenang'. Wewenang secara umum merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Sedangkan kewenangan itu terdiri dari banyak wewenang.²⁰ Menurut Peter Leyland, kewenangan publik mempunyai dua ciri, yaitu setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik.²¹

Jika dikontekstualkan dalam praktik administrasi negara di Indonesia, telah disebutkan bahwa Negara Indonesia menganut prinsip negara hukum yang bercorak Eropa-Kontinental (rechtsstaat) yang prinsip utamanya yaitu memegang teguh asas legalitas. Oleh karena itu dalam setiap tindakan pemerintahan pun harus memiliki dasar hukum (legitimasi), yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.²² Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah kewenangan, "Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.²³ Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Selanjutnya Indroharto, mengatakan bahwa dalam atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang- undangan atau proses legislasi. Adapun bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara yang berkedudukan sebagai original legislator, dalam negara Indonesia yaitu di pusat adalah MPR, DPR dan DPD sedangkan di tingkat daerah adalah DPRD bersama Kepala Daerah. Adapun delegated legislator seperti presiden yang

²⁰ A.M Yunus Wahid, Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta, Prenadamedia Grup, 2014, hlm.11

²¹ A.M Yunus Wahid, Op.cit., hlm.12.

²² Ridwan H.R., Op.Ct. (Note 11), hlm.100.

²³ P.Nicolai, dalam Ridwan H.R. Ibid., hlm.101.

2

berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraniran pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Atau dengan kata lain pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang- undang kepada organ pemerintahan.⁵⁴

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi sealu didahului oleh atribusi wewenang.⁵⁵ Sedangkan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁵⁶

B. Definisi Penataan Ruang

Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur: bumi, air, dan udara mempunyai tiga dimensi.⁵⁷ Menurut Karmono Mangunsukarjo ruang adalah wadah kehidupan manusia beserta sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, meliputi bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan.⁵⁸ Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.⁵⁹ Struktur ruang itu sendiri 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.⁶⁰ Adapun pola ruang adalah distribusi peruntukkan ruang suatu wilayah yang meliputi peruntukkan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukkan ruang untuk fungsi budi daya.⁶¹

Secara umum upaya pengendalian pelaksanaan rencana tata ruang dilakukan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban. Kegiatan pengawasan dilakukan dalam bentuk:

- a. Pelaporan pelaksanaan/pemanfaatan rencana.

⁵⁴ H.D.van Wijk/Willem Konijnnebelt dalam Ridwan H.R.,*Ibid.*,hlm.105.

⁵⁵ Indoharto dalam Ridwan H.R.,*Ibid.*,hlm.104

⁵⁶ H.D.van Wijk/Willem Konijnnebelt dalam Ridwan H.R.,*Ibid.*,hlm.105.

⁵⁷ A.M. Yunus Wahid, *Op.Cit.*, (Note 59), hlm.1.

⁵⁸ A.M. Yunus Wahid, *Op.ct.*, hlm.3.

⁵⁹ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3

⁶¹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 4

- 2
- b. Pemantauan terhadap pelaksanaan rencana tersebut secara kontinyu.
 - c. Peninjauan kembali dan revisi untuk meninjau sejauh manakah pelaksanaan rencana dan bagaimana penyesuaian jika terjadi penyimpangan.

Dari pengertian tersebut di atas maka dapat ditarik kesimpulan tentang mengapa diperlukan penyusunan rencana tata ruang, yaitu :

- a) Untuk mencegah atau menghindari benturan-benturan kepentingan atau konflik antar sektor dan antar kepentingan dalam pembangunan masa kini dan masa yang akan datang
- b) Untuk menghindari terjadinya diskriminasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Untuk tercapainya optimalisasi pemanfaatan ruang yang memperlihatkan daya dukung dan kesesuaian wilayah terhadap jenis pemanfaatannya.
- c) Untuk terciptanya kemudahan pemanfaatan fasilitas dan pelayanan sosial ekonomi bagi segenap masyarakat maupun sektor-sektor yang terkait.
- d) Untuk terjadinya kesesuaian antara tuntutan kegiatan pembangunan di satu pihak dengan kemampuan wilayah di pihak lain baik secara langsung maupun tidak langsung.
- e) Untuk dapat terciptanya interaksi fungsional yang optimal baik antara unit-unit wilayah maupun wilayah lainnya.
- f) Menjaga kelestarian dan kemampuan ruang serta menjamin kesinambungan pembangunan di berbagai sektor.
- g) Untuk dapat memberikan arahan bagi penyusunan program-program tahunan agar dapat terjadi kesesuaian sosial ekonomi akibat pemanfaatan ruang terhadap perkembangan ekonomi dan sosial yang sedang maupun mendatang.
- h) Untuk dapat menciptakan kemudahan bagi masyarakat untuk berpartisipasi pada kegiatan-kegiatan produksi.

- i) Terciptanya suatu pola pemanfaatan ruang yang mampu mengakomodir segala bentuk kegiatan yang terjadi di dalam ruang tersebut.
- j) Pembangunan dapat terencana sesuai dengan fungsi yang di emban oleh ruang.

Sebagai sumber daya alam, ruang adalah wujud fisik lingkungan disekitarkita dalam dimensi geografis dan geometris baik horizontal maupun vertical yang meliputi daratan, lautan, dan udara beserta isinya yang secara planologis materilinya berarti tempat pemukiman (habitat). Sampai disini diperoleh petunjuk bahwa ruang itu dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni wadah, sumber daya alam, habitat, dan Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,ditegaskan bahwa: ruang adalah wadah yang meliputi: ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pengertian atau rumusan ini menunjukkan bahwa "ruang" itu sebagai wadah memiliki arti yang luas, yang mencakup tiga dimensi yakni: darat, laut, dan udara yang disoroti baik secara horizontal maupun vertikal. Dengan demikian penataan ruang juga menjangkau ketiga dimensi itu secara vertikal maupun horizontal dengan berbagai aspek yang terkait dengannya seperti: ekonomi, ekologi, sosial, dan budaya serta berbagai kepentingan didalamnya. Upaya perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar sumber daya alam, menurut Juniarso Ridwan "melekat di dalam kewajiban negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bermuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan- peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-undang No. 267 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang- undang tersebut

diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestariasi lingkungan hidup. Dasar Hukum Penataan Ruang:

- a. Pasal 33 UUD 1945 ayat 3 yang menyatakan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"
- b. Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang
- c. Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah.
- d. Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai urusan pemerintahan wajib yang mana terbagi lagi atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- e. Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur perihal lingkungan hidup yang merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar,

Sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁶² Penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan persuntukan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) nasional, provinsi, atau kabupaten/kota yang harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.⁶³ Dengan demikian RTRW tersebut dapat berfungsi untuk:

⁶² Ibid., Pasal 1 Angka 5

⁶³ A.M Yunus Wahid, Op.Cit., [Note 59], him.9

- 2
- Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung perlindungan dan pengeloaan lingkungan hidup (PPLH) secara berkelanjutan.
 - Mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang.
 - Mencegah terjadinya penurunan kualitas ruang.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa penataan ruang adalah keseluruhan proses-proses yang berkaitan dengan struktur ruang dan pola ruang untuk kepentingan pemanfaatan ruang yang efektif dan berkelanjutan. Adapun dalam penataan ruang didasarkan pada asas-asas:

1. Keterpaduan

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, pemerintahan daerah, dan masyarakat

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

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 antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3. Keberlanjutan

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.

4. Keberdayagunaan dan keberhasilagunaan

Yang dimaksud dengan "keberdayagunaan dan keberhasilgunaan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkadung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan "keterbukaan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapat informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan

Yang dimaksud dengan "kebersamaan dan kemitraan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7. Perlindungan kepentingan umum

Yang dimaksud dengan "perlindungan kepentingan umum" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan

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.

9. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan "akuntabilitas" adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Semua asas-asas ini diamanatkan langsung pada Undang-Undang Penataan Ruang dan oleh karenanya wajib diimplementasikan dalam segala tindakan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

⁶³ Sejalan dengan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang (PR) oleh pemerintah dan pemerintah daerah mencakup:

1. Pengaturan,
2. Pembinaan,
3. Pelaksanaan Pengawasan Penataan Ruang.⁶⁴

Kewenangan pemerintah terhadap tiga hal tersebut didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batas wilayah administratif. Dengan demikian dalam penataan ruang seluruh wilayah negara Indonesia dibagi ke dalam empat zona, yaitu:

- a. Penataan ruang wilayah nasional
- b. Penataan ruang wilayah provinsi
- c. Penataan ruang wilayah kabupaten
- d. Penataan ruang wilayah kota⁶⁵

Pada setiap zona ini terdapat sumber daya manusia (SDM) dengan berbagai macam aktivitas penggunaan sumber daya alam (SDA) dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda. Apabila tidak ditata dengan baik, dapat mendorong ke arah timbulnya ketimpangan pembangunan antar wilayah dan ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Oleh karena ada beberapa subjek (pemerintah dan pemerintah daerah) yang harus terlibat dalam penataan ruang tersebut, maka perlu adanya kejelasan tentang kewenangan dalam penataan ruang.⁶⁶

C. Wewenang Pemerintah Pusat

Menurut Pasal 8 ayat (1) UUPR wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

⁶⁴ A.M Yunus Wahid, Ibid., hlm.111.

⁶⁵ A.M Yunus Wahid, Op.cit.,hlm.112

⁶⁶ A.M Yunus Wahid, Op.cit.,hlm.113

- 28
1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
 2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan kerja sama penataan ruang antar negara dan pemfasilitasannya kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Dalam ayat (2) diatur wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:

1. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
2. Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
3. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Dalam ayat (3) diatur wewenang pemerintah dalam pelaksanaan ruang kawasan strategis nasional meliputi:

1. Penetapan kawasan strategis nasional;
2. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
3. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
4. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Menurut ayat (4) pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.

Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.

Menurut ayat (6) diatur bahwa dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah:

1. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
 - a. Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 - b. Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
 - c. Pedoman bidang penataan ruang.
 - d. Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pelaksanaan tata ruang dilaksanakan oleh seorang menteri. Menteri pada masa kabinet yang baru adalah Menteri Tata Ruang dan Agraria. Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPR diatur tugas dan tanggung jawab menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagai berikut:

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang;
2. Pelaksanaan penataan ruang nasional; dan
3. Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

D. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi

Menurut Pasal 10 ayat (1) UUPR mengatur bahwa wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;

2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
4. Kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasannya kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Lebih lanjut diatur pada ayat (2) wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

1. Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
2. Pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
3. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Dalam ayat (3) diatur penataan ruang kawasan strategis provinsi pemerintah daerah provinsi melaksanakan:

1. Penetapan kawasan strategis provinsi;
2. Perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
3. Pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
4. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.

Sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi juga dapat memberikan wewenang dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan (ayat (4)). Dalam melaksanakan wewenangnya pemerintah daerah provinsi bertugas:

1. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
 - a. Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;

- b. Arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c. Petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.
- d. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

E. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Menurut Pasal 11 ayat (1) UUPR mengatur wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- 1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- 2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- 3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- 4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Menurut ayat (2) nya wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- 1. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- 2. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- 3. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam ayat (3) diatur bahwa dalam pelaksanaan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:

- 1. Penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;

2. Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
3. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
4. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota harus mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya. (ayat (4)).

Dalam ayat 5 diatur tugas daripada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan wewenangnya haruslah:

1. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
2. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Lebih lanjut dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hukum positif Indonesia pengaturan mengenai kewenangan penataan ruang secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ("UU Peda") dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ("UUPR"). Dalam hal ini UU Penda sebagai *lex generalis* secara umum memuat pembagian kewenangan penataan ruang pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dan UUPR sebagai *lex specialis* mengatur lebih spesifik tentang pembagian diantara ketiga utamanya mengenai zonasi dan wilayah administratif masing-masing pemerintahan. Secara umum pembagian kewenangan dan urusan mengenai pemanfaatan ruang antar pemerintahan pada UU Pemda dapat dilihat pada bagian penjelasan undang- undang, yakni sebagai berikut:

Huruf C mengenai Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan ruang angka 8 mengenai sub urusan penataan bangunan dan lingkungan sebagai berikut:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
8.	Penataan Bangunan dan Lingkungannya	c. Penetapan pengembangan sistem penataan bangunan dan lingkungannya secara nasional. d. Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasan strategis nasional	Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasan strategis daerah provinsi dan penataan bangunan dan lingkungannya lintas daerah kabupaten/kota	Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di daerah kabupaten/kota

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Huruf J mengenai Bidang Pertanahan angka 1 mengenai sub urusan Izin Lokasi, sebagai berikut:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Huruf K mengenai Bidang Lingkungan Hidup angka 3 mengenai pengendalian Pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dapat dilihat dari tabel berikut:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
3	Pengendalian Pencemaran dan atau Kerusakan Lingkungan Hidup	Pencegahan, penangguhan dan pemulihian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah provinsi dan/atau lintas batas negara	Pencegahan, penanggulangan dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi,	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten/kota.

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam tiga bagan pembagian urusan antar pemerintahan pada UU Pemda di atas dapat dilihat, terlepas dari peran pusat dengan menganut asas desentralisasi, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/kota memiliki otonomi pada daerahnya masing-masing terkait urusan penataan bangunan dan lingkungannya, Izin Lokasi, dan Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup. Ketiga hal tersebut memiliki kaitan langsung dengan praktik pemanfaatan ruang di tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan pembagian kewenangan mengenai urusan penataan ruang baik di dalam UU Pemda ataupun UUPR, dapat disimpulkan bahwa kewenangan di antara kedua pemerintah daerah adalah pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus penataan ruang wilayahnya sepanjang itu masih ada di wilayah administratifnya sebagai suatu kabupaten/kota yang otonom.

Sedangkan kewenangan pemerintah provinsi yang dapat disimpulkan pada bagan pembagian urusan UU pemda, muncul sesuai perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan fungsi pengawasan dan pembina kota/kabupaten, ketika terdapat persinggungan antara wilayah namun tetap tanpa mengeliminasi kemandirian daerah untuk mengolah wilayahnya sendiri.

BAB VI

37 PERAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG

4 **A. DEFINISI (PP 68 Tahun 2010)**

Peran = partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Masyarakat = orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang.

Penataan Ruang = suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Definisi Peran masyarakat dalam penataan ruang dapat dipandang dari sudut pemerintah maupun dari sudut pandang anggota masyarakat itu sendiri.

- Dari sudut pandang pemerintah dimaknai sebagai proses pelibatan atau dorongan untuk melakukan intervensi oleh masyarakat dalam proses penyelenggaraan penataan ruang. Munculnya istilah pelibatan dikarenakan peran satu pihak (pemerintah) lebih dominan dibandingkan dengan pihak kedua (masyarakat). Pada realiasinya proses pelibatan ini memberikan konsekuensi kepada pemerintah untuk melakukan pemberdayaan kepada masyarakat agar mereka dapat berperanserta secara baik dan benar.
- Dari sudut pandang anggota masyarakat dimaknai sebagai proses peranserta yakni berupa rincian hak dan kewajiban dari masyarakat serta bagaimana cara masyarakat berperanserta dalam proses penyelenggaraan penataan ruang.

Dalam konteks penataan ruang, maka peran serta masyarakat dapat didefinisikan sebagai proses keterlibatan masyarakat yang memungkinkan mereka dapat mempengaruhi

proses pengambilan keputusan penataan ruang yang meliputi keseluruhan proses sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 pasal 1 yaitu : pengaturan penataan ruang (ayat 9), pembinaan penataan ruang (ayat 10), pelaksanaan penataan ruang (ayat 11), dan pengawasan penataan ruang (12).

Bila pengertian peran serta masyarakat lebih pada proses mempengaruhi pengambilan keputusan dalam keseluruhan proses penataan ruang, maka tujuan utama peran serta masyarakat mencakup dua hal pokok yaitu :

- a. Melahirkan output rencana yang lebih baik daripada dilakukan hanya melalui proses teknokratik
- b. Mendorong proses capacity building antara masyarakat dan pemerintah

Output rencana tata ruang yang dihasilkan melalui proses partisipasi diharapkan dapat memperkecil derajat konflik antar berbagai stakeholders terutama pada tahap pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Disamping itu, peran serta masyarakat dapat memberikan kontribusi agar menghasilkan rencana tata ruang yang lebih sensitif dan lebih mampu mengartikulasikan kebutuhan berbagai kelompok masyarakat yang beragam dengan tidak mengesampingkan kearifan lokal

Disamping memperbaiki kualitas rencana tata ruang, peran serta masyarakat dimaksudkan sebagai proses pembelajaran masyarakat dan pemerintah yang secara langsung dapat memperbaiki kapasitas mereka dalam mencapai kesepakatan. Tidak dipungkiri bahwa rencana tata ruang pada dasarnya merupakan kesepakatan berbagai stakeholders yang dilahirkan dari serangkaian dialog yang konstruktif dan berkelanjutan. Melalui proses dialog yang terus menerus sepanjang keseluruhan proses penataan ruang, maka akan terjadi proses pembelajaran bersama dan pemahaman bersama (mutual understanding) dari berbagai pihak tentang penataan ruang. Sehingga proses ini secara langsung akan berkontribusi terhadap proses pembinaan penataan ruang.

B. Latar Belakang dan Tujuan

Saat ini permasalahan penataan ruang yang sering terjadi adalah berupa ketidakpedulian masyarakat (publik) dalam penyelenggaraan penataan ruang dan adanya

sikap acuh dan kurang memahami esensi penataan ruang itu sendiri. Hal ini disebabkan kurangnya pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Masyarakat adalah subjek dari proses pembangunan sedangkan pemerintah adalah pemberi arah dan fasilitator. Jika subjek tidak berperan secara baik maka proses pembangunan tidak akan berhasil. Ketiaatan masyarakat pada rencana tata ruang sangat diperlukan demi suksesnya tujuan penataan ruang. Dan ketiaatan membutuhkan prasyarat harus memahami apa dan bagaimana rencana tata ruang wilayah di mana masyarakat tersebut tinggal. Di sisi lain, pemerintah juga perlu didorong untuk menyelenggarakan pemerintahan secara baik (good governance). Pelibatan masyarakat bisa dipandang sebagai kontrol sosial yang akan mendorong pemerintah untuk konsisten melaksanakan rencana tata ruang yang aspiratif.

Issue pelibatan masyarakat dalam penataan ruang telah muncul sejak dikeluarkannya Pasal 12 UU No.24/1992, Dalam UU Penataan Ruang no 27 tahun 2007 hal tersebut ditegaskan lagi pada beberapa pasal. Jadi secara hitam diatas putih masyarakat sudah diperankan sebagai mitra dalam penyelenggaraan penataan ruang, tetapi dalam operasionalisasinya sampai saat ini masih belum sukses dilaksanakan. Karenanya issue pelibatan masyarakat ini terus menerus di didengungkan karena merupakan critical success factor dalam pencapaian tujuan penataan ruang.

Untuk kesuksesan program pelibatan masyarakat tersebut diperlukan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan penataan ruang. Konsep stakeholder dan social transformation adalah pendekatan baru yang harus diterapkan sebagai pengganti pendekatan lama yang memandang masyarakat sebagai obyek peraturan dan homogen. Social transformation memandang masyarakat sebagai subjek peraturan dan keanekaragaman perilaku. Masyarakat didorong untuk menentukan nasibnya sendiri (bottom up planning). Pendekatan ini akan menuntut peranan Pemerintah bersama dengan masyarakat, untuk mengembangkan visi bersama dalam merumuskan wajah ruang masa depan, standar kualitas ruang, aktivitas yang diperbolehkan dan dilarang pada suatu kawasan, distribusi dan alokasi fasilitas publik, dan development control system. Ilustrasi keterkaitan antara peranserta masyarakat dengan terwujudnya tujuan dari penataan ruang dapat disimak dari gambar dibawah ini.

Dasar yang melatarbelakangi pentingnya peran masyarakat dalam proses penataan ruang :

- a. Pada tahapan perencanaan, masyarakat sebenarnya yang paling mengetahui tentang apa yang mereka butuhkan, sehingga mengarahkan pada produk rencana yang optimal proporsional untuk berbagai kegiatan agar terhindar dari spekulasi dan distribusi alokasi ruang untuk kegiatan tertentu saja
- b. Pada tahap pemanfaatan, masyarakat akan menjaga pendayaagunaan ruang yang sesuai dengan peruntukan dan alokasi serta waktu yang direncanakan, sehingga terhindar dari konflik pemanfaatan ruang
- c. Pada tahap pengendalian, masyarakat akan merasa memiliki dan bertanggung jawab dalam menjaga kualitas ruang yang nyaman dan senasi serta berguna untuk kelanjutan pembangunan

Tujuan dari Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang dapat dirumuskan sebagai berikut

- a. Mewujudkan semangat akuntabilitas atau kesadaran atas hak dan kewajiban masyarakat dan stakeholder lainnya dalam memanfaatkan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.
- b. Meningkatkan kesadaran kepada pelaku pembangunan bahwa masyarakat bukanlah obyek pemanfaatan ruang, tetapi justru mereka lah pelaku dan pemanfaat utama yang seharusnya terlibat dari proses awal sampai akhir dalam memanfaatkan dan mengendalikan ruang.
- c. Mendorong masyarakat dan civil society organization atau lembaga swadaya masyarakat untuk lebih berperan dan terlibat dalam memanfaatkan dan mengendalikan ruang.
- d. Memperkuat posisi Penataan ruang sebagai alat keterpaduan pembangunan lintas sektor dan wilayah sehingga diharapkan pengembangan wilayah dapat direkayasa sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

C. PERAN MASYARAKAT MENURUT UU No. 26 Tahun 2007

4

Pasal 60 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 sesuai dengan rencana tata ruang
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diwilayahnya
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang
- 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 Dalam pemgunaan ruang, setiap orang wajib

- a. mematuhi 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
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum

Pasal 62

Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagai yang dimaksud dalam pasal 61, dikenai sanksi administratif

Pasal 63 Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 62 dapat berupa:

- 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

Pasal 64

Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 diatur dengan peraturan pemerintah

Pasal 65

- 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

Pasal 66

- 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.

D. Konsep Peran serta Masyarakat

Tangga partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang dapat dilihat pada gambar berikut :

Kondisi ideal partisipasi masyarakat adalah berbentuk peranserta masyarakat yaitu berupa aktivitas pendeklasian kekuasaan dan berjalannya kontrol masyarakat terhadap proses penyelenggaraan penataan ruang. Sehingga pemerintah di tingkatan manapun perlu menyadari bahwa aktivitas memberikan informasi dan melayani konsultasi belumlah cukup dalam menjalankan amanah UU no 26 tahun 2007. Satu hal lagi yang perlu diingat adalah bahwa pelibatan masyarakat ini hanyalah sebagai alat untuk mencapai tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang itu sendiri.

Prinsip pelibatan masyarakat dalam penataan ruang adalah sebagai berikut :

1. Menempatkan masyarakat sebagai pelaku (ujung tombak) dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi (termasuk dalam penataan ruang)

2. Memfasilitasi masyarakat agar menjadi pelaku dalam proses tata (Pemerintah sebagai fasilitator, dan menghormati hak masyarakat serta menghargai kearifan lokal/keberagaman budayanya)
3. Mendorong agar stakeholder mampu bertindak secara transparans, akuntabel dan profesional dalam proses penataan ruang(terutama dalam perencanaan tata ruang)
4. Mendorong perkuatan kelinibagaan yang mewadahi berbagai aspirasi dari berbagai stakeholder.

Stakeholder dalam penataan ruang adalah sebagai berikut :

- 1) Stakeholder yang berwenang mengambil/ membuat kebijakan :
 - a) Eksekutif,seperti Bappenas, Depkimpraswil,
 - b) Legislatif, seperti DPR, DPRD I, DPRD II,
 - c) Yudikatif
- 2) Stakeholder yang terkena dampak dari kebijakan :
 - a) Orang per orang
 - b) Kelompok warga Warga sesuai dengan kelompok kegiatannya
- 3) Stakeholder yang mengawasi kebijakan :
 - a) DPR, DPRD I dan DPRD
 - b) LSM, Pers/Media massa, Forum Warga,
 - c) Partai Politik, Asosiasi Profesi, Perguruan Tinggi,
- 4) Stakeholder kelompok Interest dan Presure Group yang terkait kebijakan :
 - a) Partai Politik,

- b) LSM, pengusaha, Forum Warga,
 - c) Asosiasi Profesi, Perguruan Tinggi, Kelompok Mediasi.
- 5) Stakeholder yang mempunyai kepentingan agar kegiatan atau kebijakannya berjalan
- a) Presure Group,
 - b) Kelompok Pendukung

E. LINGKUP PERAN MASYARAKAT (PP 68 TAHUN 2010)

Peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap :

- a) Perencanaan Tata Ruang;
- b) Pemanfaatan Ruang; dan
- c) Pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Bentuk peran Masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa :

- a. masukan mengenai :
 - 1) persiapan penyusunan rencana tata ruang;
 - 2) penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
 - 3) pengidentifikasi potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan;
 - 4) perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
 - 5) penetapan rencana tata ruang.
- b. kerja sama dengan pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berupa :

- a) masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- b) kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
- c) kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- d) peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan negara, serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
- f) kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat berupa :

- a) masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi;
- b) keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- c) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
- d) pengajuan keberatan atas keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

F. PERAN KELEMBAGAAN PENATAAN RUANG DALAM PELAKSANAAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Sistem kelembagaan yang berperan dalam mengkoordinasi dan mengelola penyelenggaraan penataan ruang yang telah disusun dan ditetapkan harus berjalan dengan optimal. Sistem kelembagaan penataan ruang tingkat Nasional dikoordinasikan oleh BKPRN (Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional), sedangkan pada tingkat provinsi dikoordinasikan oleh BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) Provinsi, dan pada tingkat Kabupaten/ Kota dikoordinasikan oleh BPKRD Kabupaten/ Kota. Pada tingkat masyarakat dapat diwakili oleh LSM atau Forum/ Kelompok Masyarakat, Menteri terkait yang berada dalam wadah BKPRN dan Kepala Daerah yang dibantu oleh Bappeda dan BKPRD dengan melibatkan seluruh stakeholder dalam proses penataan ruang berperan dalam level dan tanggung jawab masing-masing untuk :

- ✓ Mengkoordinasikan proses sosialisasi dan adaptasi produk rencana tata ruang kepada masyarakat di setiap daerah
- ✓ Menerima dan memperhatikan saran, pertimbangan, pendapat, tangapan, keberatan, atau masukan yang disampaikan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang
- ✓ Menindaklanjuti saran, pertimbangan, pendapat, tangapan, keberatan, atau masukan pada setiap proses penyelenggaraan penataan ruang
- ✓ Meningkatkan komunikasi yang efektif dengan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang

"Peran serta masyarakat dalam penataan ruang menjadi hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dengan dibangun berdasarkan kearifan lokal yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu :

- Menempatkan posisi masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya sebagai pelaku pembangunan wilayah dengan difasilitasi oleh pemerintah

- Meningkatkan upaya-upaya untuk mendorong public awareness, public services, dan public campaign
- Mendorong dan meningkatkan terus fungsi kelembagaan penataan ruang yang efektif, yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang”

G. MEKANISME PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG YANG BERKELANJUTAN

Bila kita cermati bersama bahwa peran serta masyarakat yang sejalan dengan UU 26/2007, didalamnya mencakup empat kegiatan utama yaitu : pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Keempat ruang lingkup tersebut lebih luas dari ruang lingkup yang disebutkan oleh PP 69/1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang yang hanya mencakup empat hal yaitu perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian penataan ruang, serta pembinaan masyarakat. Mekanisme peran serta masyarakat dilakukan sesuai dengan tahapan kegiatan penataan ruang. Secara umum mekanisme tersebut dapat berbentuk penyampaian informasi, usul dan saran lisan maupun tulisan malalui berbagai media informasi sesuai dengan perkembangan teknologi yang ada (media cetak dan elektronik, seminar, workshop, konsultasi publik, brosur, kegiatan budaya, website, kegiatan pameran, public hearing dengan masyarakat) kepada lembaga-lembaga yang berwenang; dan keterlibatan secara langsung dalam kegiatan penataan ruang, misalnya sebagai salah satu wakil masyarakat yang terlibat dalam penyusunan rencana tata ruang. Selain upaya-upaya yang bersifat individual, mekanisme peran serta masyarakat dapat dilakukan oleh kelompok dan organisasi masyarakat serta organisasi profesi yang melakukan advocacy planning kepada lembaga-lembaga yang berwenang.

Pelaksanaan peran serta masyarakat bisa melalui lokakarya atau konsultasi publik untuk menjaring aspirasi masyarakat yang dilakukan secara bertahap. Tahap pertama lokakarya bisa dilakukan lebih dari satu kali untuk setiap daerah Kabupaten/ Kota. Pada tahap ini setiap warga Kabupaten/ Kota dapat menghadiri acara lokakarya/ konsultasi tersebut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Output workshop pertama adalah

serangkaian isu-isu yang terkait pengaturan penataan ruang. Pada tahap ini juga ditentukan wakil-wakil masyarakat yang dapat mengikuti tahap kedua.

Tahap kedua merupakan lokakarya atau konsultasi publik pada skala provinsi yang akan mendiskusikan lebih lanjut hasil-hasil diskusi pada tahap pertama. Bila pada tahap pertama masyarakat mengemukakan masalah pengaturan penataan ruang pada skala yang lebih kecil, maka pada tahap kedua, isu yang dibicarakan akan meliputi masalah-masalah pada skala yang lebih luas (provinsi). Pada tahap kedua ini, peserta dapat dibagi dalam beberapa kelompok berdasarkan isu-isu spesifik yang telah dihasilkan pada tahap pertama untuk mempertajam isu dan memperoleh informasi serta tanggapan dari pihak eksekutif dan legislatif. Lokakarya bisa dilakukan lebih dari satu kali tergantung kebutuhan.

Bahan yang telah dihasilkan pada kedua tahap lokakarya ini menjadi masukan penting bagi pihak eksekutif dan legislatif dalam penyusunan peraturan daerah pengaturan penataan ruang.

Selain melalui workshop, aspirasi dapat dilakukan secara tertulis, lisan dan perantara teknologi yang ada (sms, email, website, dan lain-lain) kepada pihak eksekutif dan legislatif yang memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan keputusan

H. TUGAS DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM MENDUKUNG PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG

Tugas dan kewenangan pemerintah adalah :

- pembahasan rancangan produk hukum (program legislasi nasional maupun program legislasi daerah) melalui media massa
- Menyelenggarakan kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat (diskusi, seminar, workshop, dan sebagainya) dengan melibatkan masyarakat terkait
- Menunjuk lembaga atau pejabat untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat

- Mengumumkan rencana pembahasan yang meliputi waktu, tempat, dan agenda pembahasan rancangan produk hukum
- Menyelenggarakan rapat-rapat pembahasan secara terbuka dan di tempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat
- Mendorong proses penyusunan kebijakan agar berpihak pada masyarakat
- Melakukan berbagai konsultasi publik atas produk perencanaan tata ruang dalam berbagai level dan kesempatan kepada stakeholder seperti DPR/ DPRD, LSM/ Organisasi Masyarakat, Pemerintah Daerah dan Pers
- Mendorong public awareness melalui pendidikan/ kampanye publik seperti dialog publik di TV dan radio, iklan layanan masyarakat di TV dan radio, dan tulisan di berbagai media massa
- Meningkatkan public services (pelayanan peta yang diacu oleh semua pihak dalam penyelenggaraan penataan ruang dan penyediaan sistem informasi penataan ruang secara terpadu)
- Mendorong eksistensi dan efektifitas operasionalisasi kelembagaan penataan ruang seperti BKPRN, BPKRD, dan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat dalam penataan ruang

Contoh Upaya Yang Telah Dilakukan

IPGI (Indonesian Partnership on Local Governance Initiative), mencoba melakukan proses riset aksi di tiga kota sebagai upaya membangun body of collective knowledge tentang partisipasi dan good governance.

BUILD (Breakthrough Urban Initiatives for Local Development), mengembangkan inovasi manajemen perkotaan di 9 kota di Indonesia.

URDI (Urban and Regional Development Institute), melalui program Local Government Best Practise mencoba mengidentifikasi berbagai inovasi yang telah dikembangkan dan diimplementasikan Pemerintah Daerah.

CSO's (Civil Society Organisation), mengakatalis proses kesadaran menuju good governance di Indonesia, dengan: Awareness Raising , Policy Advocacy, Institution Building, Capacity Building

PBB (Perserikatan Bangsa-bangsa), melalui program hibah yang diberikan kepada Pemerintah, NGO's, CBO's dan Universitas.

USAID (United States Agency for International Development), mendorong penyusunan Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP).

BAB VII

ASPEK HUKUM PERIZINAN DALAM KAITANNYA DENGAN PENATAAN RUANG

A. 10 TEORI PERIZINAN

1. Pengertian Perizinan

Perizinan berkaitan dengan kepentingan masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu seperti salah satunya izin usaha perdagangan dengan mendapat persetujuan atau legalis dari pejabat negara sebagai alat administrasi dalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan serta norma-norma kehidupan yang ada dimasyarakat. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan kehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan yang termasuk dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, dapat terwujud.⁶⁷ Dalam pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

- a. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia.
- b. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum
- c. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sebelum lebih jauh membahas tentang perizinan, disini akan diuraikan dulu tentang arti perizinan. Perizinan yang berasal dari kata dasar izin, mempunyai makna yang luas sesuai bidangnya. Bahkan dikemukakan oleh Sjachran Basah, Agak sulit memberikan definisi izin.⁶⁸ Izin adalah suatu persetujuan dari pengusa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-

⁶⁷ Arian Sutedi, Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.168

⁶⁸ Sjachran Basah, Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 1-2

2

ketentuan larangan peraturan perUndang-Undangan. Jadi izin itu pada prinsipnya adalah sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan. Jadi perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan ini dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk mendirikan suatu bangunan yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh oleh seseorang untuk dapat mendirikan/mengubah suatu bangunan. Izin juga mempunyai devenisi-devenisi berbeda yang menurut beberapa para ahli katakan. Berikut beberapa definisi izin menurut beberapa ahli, yaitu :

a. Ateng Syarifudin

Izin adalah sesuatu yang bertujuan menghilangkan larangan, hal yang dilarang menjadi bolch. "Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval" yang artinya sebagai peniadanaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.

b. Sjachran Basah

2 Izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perUndang-Undangan⁶⁹

2. Tujuan Perizinan

Tujuan Perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu :

a. Dari Sisi Pemerintah

Dari sisi pemerintah, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak, dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

⁶⁹ Syahrin Basah, op. cit, hlm. 3

- 2) Sebagai sumber pendapatan daerah. Dengan adanya permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah, karena setiap izin yang dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi lebih dahulu. Dampaknya semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi yang tujuannya akhirnya adalah untuk biaya pembangunan.

b. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk adanya kepastian hukum;
- 2) Untuk adanya kepastian hak;
- 3) Untuk mudahnya mendapatkan fasilitas.

2) Dan mengenai tujuan perizinan secara umum adalah :

- 1) Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas terentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen)
- 4) Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Izin memberikan pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "drank en horecawet" dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

3. Perizinan Sebagai Instrumen Bentuk Tata Ruang

Proses perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

Sedangkan pemanfaatan ruang diartikan sebagai upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan polarisasi sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu.Pasal 33 PP No.15 Tahun 2010.

Pasal 33 PP No. 15 Tahun 2010 Berpedoman pada rencana tata ruang, setiap lalu perkembangan pembangunan wilayah senantiasa diikuti, diawasi, dan dikontrol dengan baik agar tercapai tujuan rencana tata ruang yakni pemanfaatan ruang secara optimal serasi, dan berkeadilan. Untuk itu dibutuhkan sarana pengendalian dan pencegahan yang diantaranya diwujudkan dalam bentuk perizinan, yakni izin pemanfaatan ruang. Pasal 35 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa "Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif, disinsentif, serta pengenaan sanksi. Disini tampak jelas bahwa instrumen pengendalian pemanfaatan ruang ada lima, yaitu peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

Pasal 35 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Yang dimaksud dengan perizinan di atas adalah izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/zona berdasarkan rencana tata ruang, dimaksudkan untuk:

- a. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
- c. Melindungi kepentingan umum masyarakat luas.

Pemanfaatan ruang adalah pembangunan yang berkelanjutan dan searah dengan rencana pembangunan nasional, sehingga pertimbangan mengenai lingkungan hidup harus menjadi pertimbangan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan

sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda. Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Bentuk insentif tersebut, antara lain, dapat berupa keringanan pajak, pembangunan prasarana dan sarana (infrastruktur), pemberian kompensasi, kermudahan prosedur perizinan, dan pemberian penghargaan.

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang pada pokoknya menentukan bahwa:

- a. Perizinan diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
- d. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- e. Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat diminimalkan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- f. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

- g. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 163 PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang disebutkan bahwa izin pemanfaatan dapat berupa izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah, izin mendirikan bangunan, dan izin lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Izin prinsip dan izin lokasi diberikan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Izin penggunaan pemanfaatan tanah diberikan berdasarkan izin lokasi. Sedangkan izin mendirikan bangunan diberikan berdasarkan rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi. Maksud penggunaan sanksi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan adalah sanksi administratif. Adapun bentuk sanksi administratif yang dikenakan dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemalihhan fungsi ruang, dan/atau denda administratif.⁷⁰ Di antara instrumen-instrumen pengendalian pemanfaatan ruang tersebut sesungguhnya yang paling memiliki peran signifikan adalah perizinan, karena perizinan memiliki fungsi preventif atau pencegahan terhadap terjadinya masalah tata ruang atau lingkungan. Perizinan ini merupakan instrumen paling ampuh untuk mengarahkan penataan ruang yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Izin yang diberikan harus memenuhi segala sesuatu yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, dan di dalam syarat itulah sesungguhnya sasaran dan tujuan pemberian izin tersebut disandarkan. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada akhirnya yang menjadi ujung tombak pencapaian penataan ruang adalah instrumen izin pemanfaatan ruang.

4. Jenis Perizinan

Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan diperoleh melalui atribusi, mandat serta delegasi. Dalam praktiknya, ketiga hal itu dilaksanakan secara kombinasi karena berhubungan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah diberi kekuasaan atau wewenang mengatur rumah tangganya sendiri dan dengan demikian mau tidak mau pemerintah daerah harus membiayai pengeluarnya dengan menggunakan pendapatan daerahnya karena pemerintah pusat tidak mungkin menanggung seluruh pengeluaran daerah yang ada.

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi, Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1993, hlm. 5

2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dengan adanya kondisi tersebut maka pemerintah daerah memberlakukan suatu ketentuan tentang perizinan yang dapat menambah pendapatan daerahnya serta untuk menjalankan tertib administrasi. Izin yang dapat diberlakukan oleh pemerintahan daerah yaitu :

- a. Izin Lokasi.
- b. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT).
- c. Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
- d. Izin Gangguan (HO).
- e. Surat Izin Usaha Kepariwisataan (SUIK).
- f. Izin Reklame.
- g. Izin Pemakaian Tanah dan Bangunan Milik/dikuasai Pemerintah.
- h. Izin Trayek.
- i. Izin Penggunaan Trotoar.
- j. Izin Pembuatan Jalan Masuk Pekarangan.
- k. Izin Penggalian Damija (Daerah Milik Jalan).
- l. Izin Pematangan Tanah.
- m. Izin Pembuatan Jalan Didalam Kompleks Perumahan, Pertokoan dan sejenisnya.
- n. Izin Pemanfaatan Titik Tiang Pancang Reklame, Jembatan Penyebrangan Orang dan sejenisnya.
- o. Tanda Daftar Perusahaan (TDP).
- p. Izin Usaha Perdagangan.
- q. Izin Usaha Industri/Tanda Daftar Industri.
- r. Tanda Daftar Gedung.
- s. Izin Pengambilan Air Permukaan.

- t. Izin Pembuangan Air Buangan ke Sumber Air,
- u. Izin Perubahan Alur, Bentuk, dimensi dan Kemiringan dasar saluran/sungai,
- v. Izin perubahan atau pembuatan bagunan dan jaringan pengairan serta penguatan tanggul yang dibangun oleh masyarakat.
- w. Izin pembangunan lintasan yang berada dibawah/diatasnya,
- x. Izin pemanfaatan bangunan pengairan dan lahan pada daerah sempadan saluran/sungai,
- y. Izin pemanfaatan lahan mata air dan lahan pengairan

B. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, disingkat Bappeda, adalah lembaga teknis daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Wali kota melalui Sekretaris Daerah.

Badan ini mempunyai tugas pokok membantu Gubernur/Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah.⁷¹

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di bentuk berdasarkan pertimbangan :

1. Bahwa dalam rangka usaha peningkatan keserasian pembangunan di daerah diperlukan adanya peningkatan keserasian antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah;
2. Bahwa dalam rangka usaha menjalin laju perkembangan, keseimbangan dan kesinambungan pembangunan didaerah, diperlukan perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu.

⁷¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Perencanaan_Pembangunan_Daerah, diakses pada tanggal 14 Desember 2015

I. Konsep Dasar Perencanaan Daerah

Untuk memahami konsep perencanaan pembangunan secara utuh, perlu dipahami terlebih dahulu makna setiap variabelnya yakni; "perencanaan" dan "pembangunan". Harold Koontz and Cyril O'Donnell yang dikutip oleh Malaya S.P Hasibuan (2003) dalam bukunya " Organisasi dan Motivasi" mendefinisikan : "*Planning is the function of a manager which involves the selection from alternative of objectives, policies, procedures and programs.*" Artinya Perencanaan adalah fungsi dari seorang manager yang berhubungan dengan memilih tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari alternatif-alternatif yang tersedia. Louis A.Allen yang dikutip Malaya S.P Hasibuan (1988) dalam bukunya Manajemen: Dasar, Pengertian dan Masalah, mengemukakan bahwa ; "*Planning is the determination of the course of action to achieve a desired result*". Artinya perencanaan adalah penetapan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan George R Terry yang dikutip oleh Deddy S Bratakusumah (2005) dalam bukunya Perencanaan Pembangunan Daerah menyatakan : "*Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities relieve necessary to achieve result*", artinya perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-umsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Kemudian, Ginanjar Kartasasmita (Bratakusumah, 2005) mengemukakan bahwa pada dasarnya : "Perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai tujuan yang dikehendaki"⁷² Berdasarkan beberapa keterangan ahli tersebut, dapat disarikan bahwa dalam perencanaan terkandung hal-hal pokok antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya asumsi-umsi yang didasarkan pada fakta-fakta, artinya perencanaan disusun berdasarkan pada asumsi-umsi yang didukung fakta-fakta atau bukti;
- b. Adanya alternatif-alternatif sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan;
- c. Adanya tujuan yang ingin dicapai;

⁷² S. Deddy Bratakusumah, Perencanaan Pembangunan Daerah, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 24

- ¹⁰
- d. Memprediksi sebagai langkah antisipatif terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan;
 - e. Memprediksi sebagai langkah antisipatif terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.

2. Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Adapun beberapa fungsi kerja BAPEDA adalah:

- a. BAPPEDA mempunyai fungsi penyelenggaraan penelitian dibidang pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan, dalam rangka pengembangan pembangunan secara umum;
- b. Penyusunan Pola Dasar Pembangunan Daerah;
- c. Penyusunan REPELITA daerah;
- d. Penyusunan Program Tahunan Daerah;
- e. Pelaksanaan kerjasama penelitian dan perencanaan pembangunan daerah dengan lembaga perguruan tinggi dan lembaga lain baik pemerintah maupun swasta;
- f. Pengkoordinasian, perumusan dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- g. Pemantauan dan evaluasi, penelitian dan perencanaan pembangunan daerah;
- h. Penyelenggaraan tugas pembantuan;
- i. Pengelolaan kesekretariatan dan urusan rumah tangga BAPPEDA;
- j. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan.⁷³

Adapun fungsi lain dari BAPPEDA adalah:

⁷³ https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Perencanaan_Pembangunan_Daerah, diakses pada tanggal 17 Desember 2015

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan;
- 2.
- b. Pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- d. Penyelenggaraan urusan statistik;
- e. Penyiapan dan penyusunan laporan pertanggung jawaban Bupati;
- f. Melaksanakan kesekretariatan Badan;
- g. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya

Fungsi BAPPEDA Subang pada dasarnya terkait pada:

- a. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang penelitian, pengembangan, dan statistik dan pelaporan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Perumusan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang penyusunan program dan evaluasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang fisik, prasarana dan tata ruang sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- d. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang ekonomi dan sosial budaya sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- e. Penyusunan Rencana Program / kegiatan Pembangunan Daerah;
- f. Pengelolaan urusan kesekretariatan.
- g. Fungsi Bappeda Kabupaten Subang dapat dicerutukan menjadi tiga fungsi, yaitu fungsi perencanaan, koordinasi dan monitoring.

1. Fungsi perencanaan

Tujuan Bappeda dibentuk adalah untuk merencanakan pembangunan kota, baik pembangunan jangka panjang, jangka menengah, atau jangka tahunan. Perencanaan yang dibuat oleh Bappeda, akan disahkan oleh DPRD Kabupaten Subang. Hasil perencanaan tersebut, berupa RTRW Kabupaten Subang yang diatur dalam sebuah Perda Kabupaten Subang.

2. Fungsi Koordinasi

Bappeda memiliki fungsi koordinasi, artinya bertujuan untuk menjalankan rencana yang telah dibuat dengan cara menunjuk badan atau SKPD terkait agar pembangunan di lapangan sesuai dengan fungsi dan tujuan yang telah direncanakan. Badan atau SKPD yang telah ditunjuk diminta untuk membuat rencana kegiatan yang akan dilakukan. Bappeda akan memonitoring kegiatan-kegiatan tersebut per triwulan (3 bulan).

3. Fungsi Monitoring

Fungsi monitoring bertujuan untuk mengetahui pencapaian-pencapaian tiap badan atau SKPD terhadap kegiatan yang telah dibuat. Selain itu, fungsi monitoring juga bertujuan untuk mencari solusi jika dalam pelaksanaan kegiatan terdapat kendala.

Terkait penataan ruang oleh Bappeda Kabupaten Subang, divisi yang mengurus mengenai penataan ruang adalah Bidang Fisik, prasarana dan tata ruang. Bidang tersebut membawahi lagi Subbid fisik dan prasarana dan Subbid tata ruang. Dalam proses penyelenggaraan pembangunan sebagai upaya menyejahterakan rakyat tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam konstitusi negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadirnya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan yang dianggap ideal yakni perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

Secara prosedural pembangunan berkelanjutan memang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/walikota Provinsi Jawa Barat. Namun dalam implementasinya masih terik tulur kepentingan dalam penataan ruang Provinsi dan Kabupaten/kota. Penataan ruang pada dasar haruslah berpandangan pembangunan berkelanjutan, yang mana proses pemenuhan kebutuhan masa kini tidak mengurangi kemampuan pemenuhan kebutuhan untuk generasi mendatang. Jadi benarlah ungkapan "Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to their own needs."³⁷ Pembangunan berkelanjutan dilakukan dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Sebagaimana Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ditentukan bahwa, KLHS merupakan "Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa Prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program." (world commission on Environment and Development, 1987)

Dalam pelaksanaannya, KLHS memiliki tahapan sebagai berikut:

- a. Pengkajian
- b. Perumusan Mitigasi dan/atau Alternatif
- c. Perumusan Rekomendasi
- d. Pengambilan Keputusan oleh Walikota
- e. Integrasi Keputusan Walikota ke dalam Rancangan RTRW Kota.

Dalam pengkajian memiliki substansi perlengkapan, analisis baseline, dan pengkajian pengaruh. Dalam prosesnya akan berputar pada masalah dimanakah dan besaran perkiraan dampak negara yang akan timbul dari pelaksanaan rencana? Kemudian perumusan Mitigasi dan/atau alternatif akan berputar pada kajian. Dimanakah dan besaran mitigasi yang perlu dilakukan? Dan Adakah alternatif lainnya yang lebih baik? Kemudian hasil kajian tersebut diolah untuk perumusan rekomendasi. Perumusan rekomendasi akan mengkaji masalah dimanakah rencana struktur ruang dan pola ruang serta programnya yang perlu diperbaiki? Setelah perumusan selesai, maka rekomendasi akan diputuskan oleh

Wali kota. Segera setelah pengambilan keputusan oleh Bupati, maka dilakukan integrasi keputusan Bupati ke dalam rancangan RTRW Kabupaten Subang.

BAPPEDA dalam melakukan penataan ruang, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan analisis ruang. Analisis ruang akan melakukan Kolaborasi Teknik Analisis Seperti Statistik, Model Matematika, Kartografi, Survey Dan Berbagai Macam Data Dalam Sebuah Model Spasial. Dari hasil tersebut akan didapatkan Gambaran Entitas Dan Karakteristik Suatu Fenomena Yang Ada Pada Ruang Muka Bumi Serta Keterkaitannya Dengan Entitas Dan Karakteristik Lainnya. Hasil tersebut akan memberikan informasi akan ruang yang lebih kuat dan menyeluruh (robust). Sejak dimulainya era desentralisasi yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan sebuah konsekuensi, dimana daerah harus mampu meningkatkan kemampuannya baik secara kelembagaan maupun aparatur, agar memiliki kemampuan, keterampilan, organisasi dan manajemen yang baik sehingga dapat melaksanakan pelayanan publik secara maksimal kepada masyarakat. Desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk menentukan sendiri kebijakan pembangunan daerahnya. Salah satunya adalah wewenang pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan perencanaan pembangunan di daerahnya.

Dalam melakukan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Perencanaan tersebut diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk mencapai target-target yang hendak dicapai. Salah satu dokumen perencanaan yang memuat kebijakan pembangunan daerah adalah Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD. Merupakan dokumen yang berisi tentang Program Strategi Pembangunan yang ingin diwujudkan daerah dalam lima tahun kedepan. Namun demikian pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah ini bukannya tanpa masalah, pencapaian pembangunan signifikan yang ingin dicapai dan tertuang di RPJMD kadang kala mengalami kegagalan. Dan dalam pelaksanaanya pemerintah daerah sering mengalami kehilangan fokus dalam menentukan isu-isu strategis yang ingin dipecahkan. Dilain pihak pemerintah daerah kadang gagal dalam menemukan sektor-sektor yang seharusnya bisa menjadi sektor unggulan yang mampu memicu

perkembangan sektor lainnya. Di samping itu juga, organisasi publik sering kali dipersepsi sebagai organisasi yang lemah dalam persoalan akuntabilitas. Minimal ada 2 (dua) sebab utama lembaga publik dipersepsi seperti itu, yaitu : Pertama, lemahnya sisi indikator kinerja dalam menyusun suatu program atau kegiatan. Kedua, kurang jelasnya tugas pokok dan fungsi untuk menjelaskan indikator kinerja. Akuntabilitas tidak hanya ditekankan pada saat evaluasi pembangunan, namun tak kalah penting adalah pada saat perencanaan. Akuntabilitas pada tahap perencanaan menekankan pada pertanggungjawaban penilaian kinerja pada tahap perencanaan (*ex- ante*), yakni sejauh mana perencanaan dapat memberikan gambaran dan ukuran-ukuran yang tepat atas pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dengan demikian, maka akuntabilitas perencanaan menetapkan pada penetapan indikator-indikator kinerja sebagai basis penilaian atau memperjelas tentang what, how, who dan when suatu program dan kegiatan akan dilaksanakan. Disamping itu, indikator kinerja juga berfungsi menciptakan konsensus yang dibangun oleh Stakeholders serta membangun dasar pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pemerintahan integral dari sistem pemerintahan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, secara historis telah mengalami berbagai perubahan pada tatanan manajemen penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditandai dengan adanya penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diteruskan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, sampai kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Melaksanakan pembangunan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, namun sebaliknya adalah salah satu pekerjaan yang sangat berat dan sulit. Oleh karena itu dibutuhkan tenaga dan pikiran yang benar-benar mampu dan sesuai dengan tugas dan wewenang yang menjadi tanggung jawab, untuk itu dibutuhkan orang-orang yang mempunyai dedikasi, kejujuran, dan tanggung jawab akan pelaksanaan tugas dan wewenang yang diemban oleh setiap penyelenggara pemerintahan didaerah maupun dipusat. Supaya pembangunan bisa terlaksana secara menyeluruh terarah dan terpadu, maka perlu adanya suatu perencanaan yang cukup matang yang disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai agar apa yang hendak dilaksanakan benar-benar terwujud dengan baik.

Berdasarkan hal tersebut maka disetiap daerah otonom dibentuk suatu badan yang dinamakan Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sebagaimana halnya di Kabupaten Subang. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sangat dibutuhkan supaya perencanaan pembangunan di daerah dapat berjalan dengan baik karena ada lembaga yang bertanggung jawab secara langsung, peran serta masyarakat sebagai wujud dari keseriusan masyarakat mengawal jalannya pembangunan perlu didukung dengan tersedianya ruang partisipasi publik dalam memberikan masukan-masukan yang mencerminkan aspirasi masyarakat.⁷⁴

3. Prosedur Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan nasional yang disebut Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sementara pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia. Dengan demikian perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang dilaksanakan untuk 20 Tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan selama 5 Tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode satu Tahun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, perencanaan pembangunan daerah memiliki 4 (empat) prinsip utama yaitu :

⁷⁴ <http://bappeda.bantulkab.go.id/tlm/profil> diakses pada tanggal 17 Januari 2016

2

- a. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
- b. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
- c. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah;
- d. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Sementara perencanaan pembangunan daerah dapat digunakan dengan memakai pendekatan:

- a. Teknokratis, menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah;
- b. Partisipatif, dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders);
- c. Politis, bahwa program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, disusun ke dalam rancangan RPJMD;
- d. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (bottom-up) dan atas-bawah (top-down), hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

BAB VIII

SANKSI DALAM PENATAAN RUANG

A. 5 Latar Belakang

Landasan konstitusional yang terdapat di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disebut UUD NRI Tahun 1945, bahwa apapun yang berada di dalam bumi baik itu air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan kewenangan yang dikuasai oleh Negara dengan tujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini tentu saja menyangkut mengenai ruang sebagai kesatuan wadah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara serta ruang yang ada di dalam bumi, yang mana ditujukan kepada bagi seluruh bangsa Indonesia yang tidak hanya dikelola secara berkelanjutan, tetapi juga harus dilindungi.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang – Udang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Kemudian ayat (2) menyebutkan bahwa :

“Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) memberi wewenang untuk :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian disebut UU Penataan Ruang yang menjadi dasar bagi pelaksanaan terhadap penataan ruang di Indonesia. Dalam UU Penataan Ruang ini, menyatakan bahwa pemerintah serta pemerintah daerah memiliki kewenangannya masing-masing dalam menyelenggarakan penataan ruang dengan tetap berkoordinasi dan menghormati hak setiap orang. Sesuai dengan apa yang tertuang di dalam Pasal 1 angka 5 UU Penataan Ruang bahwa "penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang". Ketiga sub-sistem tersebut tidak dapat dipisahkan karena merupakan kesatuan yang harus dilakukan dengan tetap mengacu pada ketertiban peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang. Dengan harapan :⁷⁵

1. Dapat terwujudnya penataan ruang yang mampu mengoptimalkan pemanfaatan SDA dan sumber daya buatan dan memadukannya dalam berbagai kegiatan dibidang sektor pembangunan berkelanjutan.
2. Dapat terwujudnya penataan ruang yang berhasil dan berdaya guna dengan didukung oleh pengelolaan terhadap lingkungan hidup secara berkelanjutan.
3. Mencegah atau meminimalisir terjadinya pemborosan terhadap ruang.
4. Mencegah atau meminimalisir faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penurunan terhadap kualitas ruang.

Jika dikaikan dengan kondisi lingkungan di Indonesia akhir-akhir ini, bahwa UU Penataan Ruang sudah sejalan dengan semakin kritisnya kondisi saat ini sehingga dapat dan memungkinkan terjadinya ketidaksesamaan dan ketidakselarasannya terhadap proses penataan ruang.⁷⁶ Hal ini dapat dilihat dalam aspek pemanfaatan terhadap ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan yang memungkinkan terjadinya kecenderungan penyimpangan tersebut dan bahkan bertentangan antara rencana tata ruang wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kab/kota.⁷⁷ Contoh kasus di Bali yaitu

⁷⁵ Wayan Parsa, dkk, 2014 Laporan Akhir Tim Pengkaji Hukum Tentang Penerapan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional, h.4.

⁷⁶ Eko Budihardjo, 1996, Tata Ruang Perkotaan, Alumni, Bandung, h.37.

⁷⁷ Darmawati Choirul Saleh, Imam Hanafi, 2015, Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan, Vol. 4 no. 2. URL :

5

mengenai izin mendirikan bangunan (IMB) pada Rumah Sakit Mata Bali Mandara Provinsi Bali. Dalam kasus tersebut bahwa lingkungan disekitar Jalan Angsoka Denpasar harusnya dilakukan penataan ruang dengan melakukan pembangunan untuk sekolah-sekolah.⁷⁸ Namun, niatnya fungsi ruang tersebut dijadikan sebagai tempat mendirikan Rumah Sakit Mata Bali Mandara yang belum memiliki IMB tetapi tetap diresmikan.⁷⁹

Terkait dengan permasalahan proses pelaksanaan penataan ruang tersebut. Salah satu penyebabnya adalah pelanggaran terhadap ruang itu sendiri dan lemahnya penegakan hukum atau “law enforcement” khususnya pada penegakan terhadap pengenaan sanksi. UU Penataan Ruang sendiri telah mengatur mengenai pengenaan sanksi bagi pelanggar yang telah melanggar kewajiban yang tidak sesuai dengan penataan ruang yaitu terdapat dalam Pasal 62 sampai Pasal 76. Sedangkan dalam PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang pengaturan sanksi diatur dalam Pasal 182 sampai Pasal 197. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa sanksi-sanksi yang diatur tidak menimbulkan efek jera bagi pelanggar sehingga masih saja hingga saat ini adanya pelanggaran yang berkaitan dengan penataan ruang.

5

B. Bentuk-Bentuk Pengenaan Sanksi Dalam Penataan Ruang di Indonesia

1. Sanksi Administratif⁷⁷, bahwa bentuk pengenaan sanksi administratif yang terdapat dalam Pasal 61 UU Penataan Ruang dan Pasal 182 sampai 186 PP No.15/2010 merupakan pelanggaran terhadap kewajiban dalam menyelenggarakan penataan ruang.

- a. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana rencana tata ruang, meliputi :
 - Memanfaatkan ruang dengan izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

5

<https://publikasi.untri.ac.id/index.php/fisip/article/view/118>, diakses pada 30 Maret 2019, pukul 12:12 WITA, h. 378.

⁷⁸ Berita Online Nusa Bali.com, 2017, “Belum Kantongi IMB, RS Indera Tetap Diresmikan, URL : <https://www.nusabali.com/berita/12578/belum-kantongi-ibr-rs-idera-tetap-diresmikan>, diakses pada tanggal 15 Mei 2019, Pukul 22:11 WITA.

⁷⁹ Ida Ayu Ketut Gayatri Wulanderi Pemaron, I Gusti Ngurah Wairocana, 2018, Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Rumah Sakit Mata Bali Mandara Provinsi Bali, Vol. 6 No. 05, URL : <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/45895>, diakses pada 18 Mei 2019, pukul 13:42 WITA, h. 3.

- 5
- Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang sesuai peruntukannya.
 - Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya.
- b. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang, meliputi :
- + Tidak menindaklanjuti izin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan.
 - + Memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang.
- c. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, meliputi :
- + Melanggar batas sepadan yang telah ditentukan.
 - + Melanggar ketentuan koefisien lantai bangunan yang telah ditentukan.
 - + Melanggar ketentuan koefisien dasar bangunan dan koefisien dasar hijau.
 - + Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi bangunan.
 - + Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi lahan.
 - + Tidak menyediakan fasilitas social atau fasilitas umum sesuai dengan persyaratan dalam izin pemanfaatan ruang.
- d. Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum, meliputi :
- + Menutup akses ke pesisir pantai, sungai, danau, situ, dan SDA, serta prasarana publik.
 - + Menutup akses terhadap air.
 - + Menutup akses terhadap taman dan ruang terbuka hijau.

- Menutup akses terhadap fasilitas bagi pejalan kaki.
 - Menutup akses terhadap lokasi dan jalur evakuasi bencana.
 - Menutup akses terhadap jalan umum tanpa izin pejabat yang berwenang.
- e. Sanksi administratif dapat dikenakan dikenakan kepada pihak-pihak melanggar aturan penyelenggaraan penataan ruang dalam bentuk :
- + Peringatan tertulis,
 - + Penghentian sementara kegiatan,
 - + Penghentian sementara pelayanan umum,
 - + Penutupan lokasi,
 - + Pencabutan izin,
 - + Pembatalan izin,
 - + Pembongkaran bangunan,
 - + Pemulihan fungsi ruang,
 - + Denda administratif,
2. Sanksi Perdata, bahwa bentuk pengenaan sanksi perdata yang terdapat dalam Pasal 75 UU Penataan Ruang merupakan pelanggaran terhadap terhadap kewajiban dalam menyelenggarakan penataan ruang yaitu :
- Ganti kerugian atau pemenuhan kewajiban (prestasi). Ganti kerugian yang dimaksud adalah bagi pelanggaran terhadap setiap orang yang melanggar kewajiban dalam penyelenggaraan penataan ruang.
 - Hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya hukum yang baru.

3. Sanksi Pidana, bahwa bentuk pengenaan sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 69 – Pasal 74 UU Penataan Ruang merupakan pelanggaran terhadap terhadap kewajiban dalam menyelenggarakan penataan ruang.
 - a. Sanksi pidana penjara dan denda diberikan kepada :
 - Dalam menetapkan rencana tata ruang, namun kepada setiap orang itu tidak ditaati, apalagi menimbulkan perubahan terhadap fungsi ruang, serta menimbulkan matinya orang.
 - Dalam izin pemanfaatan ruang, namun kepada setiap orang tidak dimanfaatkan dengan sesuai, apalagi yang menimbulkan kerugian atau kerusakan harta benda, dan menimbulkan matinya orang.
 - Melanggar ketentuan izin pemanfaatan ruang.
 - Melanggar peraturan perundang-undangan dengan tidak diberikannya akses terhadap kawasan umum.
 - b. Sanksi pidana penjara, denda, dan pidana tambahan diberhentikan secara tidak hormat diberikan kepada :
 - Pejabat pemerintah yang berwenang melanggar ketentuan dalam menetibkan izin yang tidak sesuai rencana tata ruang.
 - c. Sanksi pidana penjara, denda, pidana tambahan dengan dicabut izin usaha dan dicabut status badan hukum diberikan kepada ;
 - Koperasi yang melakukan pelanggaran terhadap penyelenggaraan penataan ruang.

Dari bentuk-bentuk pengenaan sanksi yang telah disebutkan di atas, bahwa objeknya bukanlah pelaku pelanggaran, tapi ditujukan kepada kegiatan yang dilanggar. Disini dapat dilihat bahwa sanksi yang dikenakan ditujukan untuk mengembalikan kedua

yang salah menjadi kembali seperti keadaan yang semula dengan menitikberatkan pada kegiatannya.⁸⁰

Mengenai pengenaan sanksi bagi pelanggar yang melakukan pelanggaran terhadap penataan ruang, dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Peraturan perundang – undangan	Sanksi Administratif	Sanksi Perdata	Sanksi Pidana
a. UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang	Pengenaan sanksi ditujukan kepada : 5 a. Setiap orang	Pengenaan sanksi ditujukan kepada : a. Setiap orang	Pengenaan sanksi ditujukan kepada : a. Setiap orang b. Pejabat pemerintah c. Korporasi
b. PP No.15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	Pengenaan sanksi ditujukan kepada : 5 a. Setiap orang	Tidak ada	Tidak ada

Sumber : Diolah dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

5. C. Efektivitas Pengenaan Sanksi Dalam Penataan Ruang di Indonesia

Berbicara mengenai efektivitas sesuai dengan permasalahan diatas, maka keefektifan pengenaan sanksi dalam penataan ruang di Indonesia dapat dilihat dari persoalan-persoalan mengenai penataan ruang yang terjadi saat ini yaitu adanya penerapan hukum yang lemah, khususnya dalam pengenaan sanksi. Terkait dengan penerapan hukum

⁸⁰ Muhar Junef, 2017, Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan BerkelaJutan, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, ISSN 1410-5632 Vol. 17 NO.4, Uri:<http://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/download/300>, diakses pada 18 Mei 2019, pukul 15:38 WITA, h. 382.

5

di dalam pengenaan sanksi terhadap penataan ruang, dalam UU Penataan Ruang membagi menjadi tiga bentuk sanksi yaitu sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana. Jika dilihat dalam sepintas pengaturan terhadap sanksi, sanksi tersebut akan mampu mengendalikan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Hukum berbeda dengan norma yang lainnya, karena dalam norma hukum dilekatkan suatu paksaan dan sanksi yang tegas. Bentuk dari hukum adalah UU, isi hukum adalah perintah dari penguasa, ciri hukum adalah sanksi, perintah, kewajiban, dan kedaulatan.⁸¹ Berhubungan dengan proses bagaimana pembuatan UU, ada kalanya dikaitkan dengan keseimbangan antara hukum yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang dengan hukum yang diinginkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, faktor-faktor yang menyebabkan kepatuhan terhadap hukum antara lain :

1. Takut pada ancaman yang mengenakan sanksi, paksaan, denda, penjara dan sebagainya. Melihat rasa takut itu tergantung pada konsisten aparat penegak hukum dilanggar atau tidak, jika dilanggar maka ketensitasan terhadap pengawasan berkurang dan potensi pelanggaran akan meningkat.
2. Kepatuhan dengan dasar keinginan dari masyarakat itu sendiri "soft enforcement" atau dikenal sebagai "kesadaran hukum".⁸²

Dengan demikian, pengenaan sanksi dalam UU Penataan Ruang yang bersifat berat pun tidak akan bisa bermanfaat, apabila pengawasan dan penegakan terhadap hukum tersebut tidak berjalan dengan baik, dilihat dari :

1. Sanksi administratif yang diatur dalam Pasal Pasal 62 sampai Pasal 64 UU Penataan Ruang dan Pasal 182 sampai 197 PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah pengenaan sanksinya ditujukan bagi "setiap orang".

6

⁸¹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum, Prenada Media Corp, Jakarta, h. 73.

⁸² Idris Perwira, Implikasi Ketentuan Sanksi Dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, URL : http://tataruang.ebt-bpn.go.id/bulletin/upload/date_article/implikasi/ketentuan/sanksi/dalam/UU/No.26/tahun/2007/tentang/penataanruang/indraperwira,SH, diakses pada tanggal 18 Mei 2019, Pukul 13:32 WITA, h. 6.

- 5
2. Sanksi perdata yang diatur dalam Pasal 75 UU Penataan Ruang adalah pengenaan sanksinya ditujukan bagi "setiap orang".
 3. Sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 69 sampai Pasal 74 UU Penataan Ruang adalah pengenaan sanksinya ditujukan bagi "setiap orang, pejabat pemerintah, dan korporasi".

5
Dilihat dari ketiga bentuk pengenaan sanksi tersebut, bahwa sanksi administratif dalam sanksi perdata pengenaan sanksinya ditujukan bagi "setiap orang". Sedangkan dalam sanksi pidana pengenaan sanksinya bagi "setiap orang, pejabat pemerintah, dan korporasi". Disini dapat menimbulkan kekaburuan dan kerancuan dalam menegakkan hukum penataan ruang, serta dapat pertanyaan apakah setiap orang yang dimaksud dalam sanksi administratif dan sanksi perdata dapat diartikan sebagai pejabat pemerintah dan korporasi. Selain itu, apakah pejabat pemerintah dan korporasi yang melanggar kewajiban dalam penataan ruang dapat dikenakan sanksi administratif dan sanksi perdata.

Dalam sanksi administratif, sanksi perdata maupun sanksi pidana pada dasarnya ditujukan bagi pelanggar yang melanggar kewajiban dalam penyelenggaraan penataan ruang, sesuai yang tertuang dalam Pasal 61 UU Penataan Ruang. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan, bahwa sesungguhnya bagi pelanggar yang melanggar kewajiban yang terdapat dalam Pasal 61 tersebut dapat dikenakan sanksi administratif, sanksi perdata, atau sanksi pidana. Kemudian ketika pelanggar melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dalam penyelenggaraan penataan ruang apakah pengenaan sanksi yang dikenakan secara berurutan yaitu dari sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana ataukan dikenakan secara tidak berurutan.

Dalam PP No. 15 Tahun 2010, pengenaan sanksi bagi pelanggar yang melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan penataan ruang hanya dikenakan sanksi administratif, tidak adanya sanksi perdata maupun sanksi pidana yang diatur. Ini memunjukkan adanya kekosongan hukum mengenai pengenaan sanksi yang diatur dalam PP tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ali, H Zainuddin, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Cet.IX, Jakarta, Sinar Grafika.
- A. Muktie Fadjar, Tipe Negara Hukum, Malang Bayumedia Publishing, 2003
- Budihardjo, Eko, 1996, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni.
- Diana Conyers, 1984, Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, terjemahan dari Susetiawan, Affan Gaffar, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Harsono, Budi. 2008. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Djambatan
- Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta, Rajawali Press.
- Johnny Ibrahim, Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayumedia Publishing, 2007
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Media Corp.
- Muladi, 1997, *Hak Asasi Manusia, Politik, dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang Pustaka Magister Universitas Diponegoro.
- Parsa, I Wayan, dkk, 2014, *Laporan Hasil Pengkaji Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Santoso, Uri. 2006. Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana
- Setiawan, Yudhi, 2009, Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sitorus, Oloan, 2015, Konsolidasi Tanah, Tata Ruang, dan Ketahanan Nasional, STPN Press, Yogyakarta.
- Wahid, Yunus. 2016. Pengantar Hukum Tata Ruang. Jakarta :PRENADAMEDIA GROUP.
- Waksito, dan Hadi Arnowo, 2017, Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang, Kencana, Jakarta.

INTERNET

- Berita Online Nusa Bali.com, 2017, "Belum kantongi IMB, RS Indra Tetap Diresmikan," URL : <https://www.nusabali.com/berita/12578/belum-kantongi-ibr-rs-indra-tetap-diresmikan>, diakses pada tanggal 15 Mei 2019, Pukul 22:11 WITA.
- Budiyanto, Hery, 2003, Manfaat Penggunaan Metoda Konsolidasi Tanah Dalam Rangka Penataan Wilayah Perkotaan, Mintakat Jurnal Arsitektur Vol. 2 Nomor 1, URL : <http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jam/article/download/1956/1275>.
- Kapoh, Scivi Junifer, 2017, *Pengaturan Konsolidasi Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Menurut UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman*, Lex et Societatis Vol. V No. 6, URL : <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/download/17915/17442>.

Perwira, Indra, *Implikasi Ketentuan Sanksi Dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang*, URL : http://tataruang.artbpn.go.id/bulletin/upload/data_article/implikasi/ketentuan/sanksi/dalam/UU/No.26/tahun/2007/tentang/penataanruang/indraperwira.SH, diakses pada tanggal 18 Mei 2019, Pukul 13:32 WITA

JURNAL ILMIAH

- Darmawati, Choirul saleh, Imam Hanafi, 2015, *Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam perspektif Pembangunan Berkelanjutan*, Vol. 4, No. 2, URL : <https://publikasi.unitri.ac.id/index.php/fisip/article/view/188>, diakses pada 30 Maret 2019, pukul 12:12 WITA.
- Junef, Muhar, 2017, *Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, ISSN 1410-5632 Vol. 17 N0.4,URL : <http://ejurnal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/download/300>, diakses pada 18 Mei 2019, pukul 15:38 WITA.
- Gayatri Wulandari Pemaron, Ida Ayu Ketut, I Gusti Ngurah Wairocana, 2018, *Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Rumah Sakit Mata Bali Mandara Provinsi Bali*, Vol. 6 No. 05, URL : <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view>

[/45895](#), diakses pada 18 Mei 2019, pukul 13:42 WITA.

PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043),

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

TENTANG PENULIS



Dina Susiani, SH., MH., adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya Program Studi Magister Ilmu Hukum. Saat ini menjabat sebagai ketua program studi Ilmu Hukum di Universitas Teknologi Surabaya. Selain aktif sebagai akademisi, dunia ketenagakerjaan adalah sebagian dari hidupnya. Membangun karir di bidang Human Resources Development di perusahaan-perusahaan terkemuka di Indonesia hingga terjun di dunia pendidikan telah digeluti.

HUKUM TATA RUANG

Referensi atau buku teks yang khusus membahas Hukum Tata Ruang masih sangat langka dalam dunia perbukuan di Tanah Air. Penyusunan buku ini merupakan langkah awal dalam upaya memenuhi keperluan perkuliahan, baik untuk para dosen dan mahasiswa program studi Ilmu Hukum yang membina mata kuliah Hukum Tata Ruang, maupun bagi praktisi yang membutuhkan referensi hukum tersebut. Di samping itu juga diharapkan dapat bermanfaat bagi khalayak umum sebagai upaya pengenalan Hukum Tata Ruang yang perannya semakin penting, sebagai sarana penunjang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.



Dina Susiani, SH., MH., adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya Program Studi Magister Ilmu Hukum. Saat ini menjabat sebagai ketua program studi Ilmu Hukum DI-Universitas Teknologi Surabaya. Selain aktif sebagai akademisi, dunia ketenagakerjaan adalah sebagian dari hidupnya. Memulai karir dibidang Human Resources Development di perusahaan - perusahaan ternama di Indonesia hingga terjun di dunia pendidikan telah digeluti.



Anggota IKAPI
Jl. Jawa 2-D No. 1
Jember, Jawa Timur 68121
• www.pustakaabadi.co.id
• editors@pustakaabadi.co.id



ISBN 978-623-7528-21-8



9 786237 628248

HUKUM TATA RUANG (Gabung Cover)

ORIGINALITY REPORT

95%
SIMILARITY INDEX

94%
INTERNET SOURCES

24%
PUBLICATIONS

37%
STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

- | | | |
|----------|---|------------|
| 1 | repository.tudelft.nl
Internet Source | 23% |
| 2 | repository.unpas.ac.id
Internet Source | 20% |
| 3 | makalah-xyz.blogspot.com
Internet Source | 10% |
| 4 | leumburkuring.wordpress.com
Internet Source | 9% |
| 5 | ojs.unud.ac.id
Internet Source | 7% |
| 6 | Submitted to Udayana University
Student Paper | 4% |
| 7 | Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya
Student Paper | 3% |
| 8 | konsultasiskripsi.com
Internet Source | 3% |
| 9 | id.scribd.com
Internet Source | 2% |

10	core.ac.uk Internet Source	2 %
11	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar Student Paper	2 %
12	123dok.com Internet Source	1 %
13	repository.unhas.ac.id Internet Source	1 %
14	repository.um-palembang.ac.id Internet Source	1 %
15	www.scribd.com Internet Source	1 %
16	Submitted to Universitas Esa Unggul Student Paper	1 %
17	jurnalmahasiswa.uma.ac.id Internet Source	1 %
18	digilib.unila.ac.id Internet Source	1 %
19	Submitted to Sultan Agung Islamic University Student Paper	1 %
20	repository.unmuhjember.ac.id Internet Source	<1 %
21	ejournal.undiksha.ac.id Internet Source	

<1 %

22 getsfreebook.com <1 %
Internet Source

23 simdos.unud.ac.id <1 %
Internet Source

24 repository.upstegal.ac.id <1 %
Internet Source

25 werdhapura.penataanruang.net <1 %
Internet Source

26 Submitted to Institut Pemerintahan Dalam
Negeri <1 %
Student Paper

27 repository.uin-suska.ac.id <1 %
Internet Source

28 www.rimbawan.net <1 %
Internet Source

29 text-id.123dok.com <1 %
Internet Source

30 portaltataruang.wordpress.com <1 %
Internet Source

31 Submitted to Universitas Pamulang <1 %
Student Paper

32 jurnaltoddoppuli.wordpress.com <1 %
Internet Source

<1 %

33 Submitted to Universitas Jember <1 %
Student Paper

34 lokataru.id <1 %
Internet Source

35 storage.googleapis.com <1 %
Internet Source

36 eprints.unm.ac.id <1 %
Internet Source

37 doku.pub <1 %
Internet Source

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches Off

HUKUM TATA RUANG (Gabung Cover)

PAGE 1

PAGE 2

PAGE 3

PAGE 4

PAGE 5

PAGE 6

PAGE 7

PAGE 8

PAGE 9

PAGE 10

PAGE 11

PAGE 12

PAGE 13

PAGE 14

PAGE 15

PAGE 16

PAGE 17

PAGE 18

PAGE 19

PAGE 20

PAGE 21

PAGE 22

PAGE 23

PAGE 24

PAGE 25

PAGE 26

PAGE 27

PAGE 28

PAGE 29

PAGE 30

PAGE 31

PAGE 32

PAGE 33

PAGE 34

PAGE 35

PAGE 36

PAGE 37

PAGE 38

PAGE 39

PAGE 40

PAGE 41

PAGE 42

PAGE 43

PAGE 44

PAGE 45

PAGE 46

PAGE 47

PAGE 48

PAGE 49

PAGE 50

PAGE 51

PAGE 52

PAGE 53

PAGE 54

PAGE 55

PAGE 56

PAGE 57

PAGE 58

PAGE 59

PAGE 60

PAGE 61

PAGE 62

PAGE 63

PAGE 64

PAGE 65

PAGE 66

PAGE 67

PAGE 68

PAGE 69

PAGE 70

PAGE 71

PAGE 72

PAGE 73

PAGE 74

PAGE 75

PAGE 76

PAGE 77

PAGE 78

PAGE 79

PAGE 80

PAGE 81

PAGE 82

PAGE 83

PAGE 84

PAGE 85

PAGE 86

PAGE 87

PAGE 88

PAGE 89

PAGE 90

PAGE 91

PAGE 92

PAGE 93

PAGE 94

PAGE 95

PAGE 96

PAGE 97

PAGE 98

PAGE 99

PAGE 100

PAGE 101

PAGE 102

PAGE 103

PAGE 104

PAGE 105

PAGE 106

PAGE 107

PAGE 108

PAGE 109

PAGE 110

PAGE 111

PAGE 112

PAGE 113

PAGE 114

PAGE 115

PAGE 116

PAGE 117

PAGE 118

PAGE 119

PAGE 120

PAGE 121

PAGE 122

PAGE 123

PAGE 124

PAGE 125

PAGE 126

PAGE 127

PAGE 128

PAGE 129

PAGE 130

PAGE 131

PAGE 132

PAGE 133

PAGE 134

PAGE 135

PAGE 136

PAGE 137

PAGE 138

PAGE 139

PAGE 140
