

**PENEGAKAN HUKUM TATA RUANG DALAM  
PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG YANG  
DILAKSANAKAN OLEH PEMERINTAH DAERAH  
PROVINSI SULAWESI UTARA<sup>1</sup>**

Oleh : Rommy Fernando Mandey<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Jenis penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif khususnya yang mengkaji tentang aturan-aturan yang terkait dengan kewenangan daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang sebagai implementasi dari hukum tata ruang di daerah. Fokus daripada penelitian normatif ini melihat dasar pengaturan yang mengatur tentang implementasi kewenangan dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu Undang-Undang, serta bahasa hukum yang digunakan. Hasil dan pembahasan dari penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan dan pelaksanaan penataan ruang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan penataan ruang diantaranya penegakan hukum tata ruang dalam pengendalian pemanfaatan ruang, bertujuan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Kata kunci: tata ruang, penegakan hukum, pengendalian, pemanfaatan, pemerintah daerah

**A. PENDAHULUAN**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah memberikan batasan yang jelas seluruh wilayah yang terdiri dari ruang yang menjadi kedaulatan negara dipergunakan sebesar-besarnya untuk

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pentingnya pengendalian pemanfaatan ruang sebagai suatu kekayaan negara menyebabkan diperlukan landasan hukum dalam hal ini pengaturan tentang penataan ruang. Untuk mewujudkan amanat tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah pusat dan daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.<sup>3</sup> Kewenangan daerah dalam penataan ruang semakin penting terutama dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang akan efektif dan sangat bergantung pada penegakan hukum dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sebagai implikasi dari pada berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang telah dibentuk peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam pengendalian pemanfaatan ruang pemerintah dan pemerintah daerah telah diberikan kewenangan sesuai dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dengan kewenangan tersebut maka pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengendalikan dan mengatur penataan ruang untuk segala bentuk kegiatan pembangunan, demi tercapainya; kepentingan-kepentingan umum (*public*) tanpa mengabaikan kepentingan pribadi (*private*). Di dalam konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila.

Implikasi penegakan hukum dalam bentuk pengendalian pemanfaatan ruang harus ditindak lanjuti dengan pemberlakuan peraturan daerah sebagai implikasi dari kewenangan daerah. Dalam rangka mencapai

<sup>1</sup> Artikel Tesis. Dosen Pembimbing: Prof. Dr. Wulanmas A.P.G. Frederik, SH, MH; Dr. Mercy M.M. Setlight, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 13202108041

<sup>3</sup>Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

tujuan penyelenggaraan penataan ruang, pemerintah daerah provinsi Sulawesi Utara telah melaksanakan penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Sulawesi Utara Tahun 2014-2034, yang memuat; (a) tujuan, ruang lingkup, kebijakan dan strategi penataan ruang; (b) rencana struktur ruang; (c) rencana pola ruang; (d) penetapan kawasan strategis provinsi; (e) arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi; (f) arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Peraturan Zonasi merupakan instrumen yang perlu diterapkan sebagai instrument pengendali yang merupakan arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Sulawesi Utara Tahun 2014-20134 untuk mewujudkan tertib tata ruang.<sup>4</sup>

Semua aturan-aturan tersebut akan terimplementasi kalau adanya pengendalian dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang telah menerima pelimpahan dalam pengendalian tata ruang. Penataan ruang sebagai suatu proses dalam penyelenggaraan pengendalian pemanfaatan ruang mengacu pada ketentuan penataan ruang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang juga dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Proses penataan ruang Provinsi Sulawesi Utara, didasari pada visi dan misi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara, yaitu :

#### 1. Visi

Sulawesi Utara yang Berbudaya, Berdaya Saing, Aman dan Sejahtera sebagai Pintu

Gerbang Indonesia ke Kawasan Asia Timur dan Pasific.

#### 2. Misi

- a. Melaksanakan pembangunan yang berkualitas;
- b. Mewujudkan Sulawesi Utara yang Aman dan Damai;
- c. Mewujudkan Sulawesi Utara yang Mandiri dan Demokratis; dan
- d. Mewujudkan Sulawesi Utara yang Adil dan Berpihak pada Masyarakat yang Lemah.<sup>5</sup>

Setelah visi dan misi ditetapkan, perlu dilakukan identifikasi persoalan, perumusan tujuan, dan memilih alternatif terbaik untuk mencapai tujuan. Tahapan ini merupakan hal yang biasa dalam proses pengambilan keputusan termasuk yang menyangkut keputusan publik untuk pelaksanaan pembangunan.

Prinsip dasar dari proses perencanaan adalah rasionalitas dan obyektivitas, yaitu keputusan yang diambil memiliki alasan yang kuat dan tidak memihak atas kepentingan siapapun. Dalam hal ini, masyarakat harus senantiasa didorong berpartisipasi secara aktif dalam proses perencanaan tata ruang. Kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam penataan ruang akan tumbuh dengan sendirinya apabila masyarakat mengetahui manfaat yang benar dari proses penataan ruang.

Berdasarkan pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan pentingnya menjamin peran masyarakat dalam hal : (a) partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; (b) partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan (c) partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Walaupun Meskipun sudah diatur dalam Undang-Undang Tata Ruang dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Utara, masih terjadi beberapa pelanggaran teknis tata ruang. Berdasarkan hasil audit Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang Provinsi, Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014, terdapat indikasi pelanggaran pemanfaatan ruang seperti pelanggaran

<sup>4</sup>Dirjen Tata Ruang Diklat Pengendalian Pemanfaatan Ruang, diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Penata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum, tahun 2014, hal 28

<sup>5</sup> Lihat Perda Nomor. 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2010-2015

intensitas pemanfaatan ruang yaitu pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang tetapi intensitas pemanfaatan ruang menyimpang. Contoh: Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Tinggi Bangunan (KTB) yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, pelanggaran persyaratan teknis pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang, tetapi tidak sesuai dengan ketentuan teknis. Contoh: tata massa bangunan (Garis sempadan bangunan, tinggi bangunan), prasarana penunjang kegiatan (parkir, bongkar muat), pemanfaatan ruang publik (parkir, trotoar, reklame) tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kawasan (RTRK), Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL), atau standar kota yang ditetapkan. Bentuk pelanggaran, yaitu : pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang, tetapi bentuk pemanfaatan ruang menyimpang contoh rumah di kawasan dengan fungsi permukiman membuka kegiatan komersil seperti ruko, salon, bengkel, dsb yang belum tentu diperbolehkan. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pengendalian, melainkan lebih berperan sebagai mesin penghasil PAD. Izin yang dikeluarkan tidak lagi sesuai dengan rencana tata ruang, demi untuk mengejar target pemasukan PAD. Contoh kasus: Pemberian izin untuk kegiatan yang melanggar fungsi lahan di daerah provinsi sulawesi utara, sehingga menyebabkan alih fungsi lahan dari fungsi utama sebagai permukiman, pendidikan, konservasi dan industri menjadi fungsi jasa dan perdagangan.<sup>6</sup>

#### **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana batasan kewenangan daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Provinsi Sulawesi Utara ?
2. Bagaimana upaya penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran pemanfaatan ruang baik instansi pemerintah maupun swasta serta pihak perorangan ?

#### **C. METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif khususnya yang mengkaji tentang aturan-aturan yang terkait dengan

kewenangan daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang sebagai implementasi dari hukum tata ruang di daerah. Fokus daripada penelitian normatif ini melihat dasar pengaturan yang mengatur tentang implementasi kewenangan dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kab/Kota.**

Pengaturan tentang tata ruang terkait dengan kewenangan sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kewenangan yang dimaksud disini yaitu kewenangan pengendalian pemanfaatan ruang baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kewenangan pemerintah dalam tata ruang mencakup kewenangan pemerintah pusat dalam pengendalian pemanfaatan ruang diseluruh wilayah negara kesatuan republik Indonesia kewenangan pemerintah mencakup kewenangan untuk memutuskan pemanfaatan ruang baik untuk penggunaan pemerintah maupun swasta. Putusan pemerintah yaitu: (1) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat; dan (2) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik. Adapun "wewenang" secara umum merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Wewenang pemerintah dapat dijabarkan: 1) hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan; dan 2) hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya.<sup>7</sup> Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) menganut pengertian ini, setidaknya sejalan dengannya, wewenang pemerintah dalam Pasal 7 jo. Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR).

Tiga aspek yang melekat pada kewenangan pemerintah pusat dalam pengendalian tata ruang mencakup kewenangan pengelolaan tata ruang kewenangan dalam memberikan kewenangan (izin) kepada institusi untuk

<sup>6</sup>Semua Pelanggaran Tata Ruang dirangkum oleh Direktur Jenderal Penata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2014, Bahan Diklat hal 38-44

<sup>7</sup>Yunus Wahid, Pengantar Hukum Tata Ruang Penerbit, Kenacna Prenadamedia Group, Jakarta 2014, hal 112-113

menyelenggarakan dan mengendalikan tata ruang serta kewenangan untuk melindungi hak-hak yang melekat dalam tata ruang tersebut. Pemerintah daerah memiliki kewenangan "atribusi" (asli dan penuh) dengan beberapa wewenang (eksplisit dan/atau implisit) di dalamnya. Dalam Undang-Undang Penataan Ruang, kewenangan masing-masing pemerintah ini telah diperinci dengan tegas, yakni wewenang pemerintah (pusat) tertuang dalam Pasal 8 dan Pasal 9. Wewenang pemerintah daerah provinsi tertuang dalam Pasal 10, sedangkan wewenang pemerintah kabupaten/kota tertuang dalam Pasal 11. Pasal 7 Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) tersebut menyatakan "kewenangan" pemerintah dalam penataan ruang sebagai genus dari "wewenang-wewenang" yang diberikan kepada masing-masing pemerintah dan pemerintah daerah yang diperinci dalam Pasal 8-Pasal 11 Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR).

Pemerintah mempunyai kewenangan dalam kebijakan-kebijakan nasional serta pembinaan pengawasan dalam pengendalian pemanfaatan ruang baik ditingkat daerah provinsi dan kabupaten kota. Konsepsi dasar pengaturan tata ruang berdasarkan pendekatan wilayah baik nasional provinsi dan Kabupaten. Pendekatan secara nasional tentu merupakan kewenangan pemerintah pusat karena melekat seluruh kewenangan pemerintah dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Kewenangan pemerintah dalam pengendalian tata ruang telah di limpahkan kepada menteri sesuai dengan prinsip atribusi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Pada Ayat (2) ditegaskan: "Tugas dan tanggung jawab Menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mencakup: a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang; b) pelaksanaan penataan ruang nasional; dan c) koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan." Penjelasannya menyatakan "cukup jelas." Dengan demikian, ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang ini menegaskan bahwa wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang merupakan salah satu urusan/ tugas pemerintahan yang

harus dilaksanakan oleh seorang menteri (Menteri Pekerjaan Umum).

Pada dasarnya, wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penataan ruang sama dengan wewenang pemerintah pusat, hanya berbeda dalam ruang lingkup dan hierarkinya. Wewenang tersebut secara terperinci dituangkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Penataan Ruang sebagai berikut:

- (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam *penyelenggaraan penataan* ruang meliputi:
  - a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan kabupaten/kota;
  - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
  - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. Kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/Kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam *pelaksanaan penataan ruang* wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf meliputi:
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
  - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- (3) Dalam *penataan ruang kawasan strategis* provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:
  - a. Penetapan kawasan strategis provinsi;
  - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
  - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
- (4) Pelaksanaan *pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang* kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan d dapat dilaksanakan oleh pemerintah

daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.

- (5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi, pemerintah daerah provinsi *dapat menyusun petunjuk pelaksanaan* bidang-bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota."

Mengenai *fasilitas kerja sama*, Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa "pemberian wewenang kepada pemerintah daerah provinsi dalam memfasilitasi kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota dimaksudkan agar kerja sama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi kabupaten/kota yang bekerja sama." Dapat ditambahkan bahwa dasar pemikiran ini tentunya juga berlaku pada pemberian wewenang yang sama kepada pemerintah pusat, dengan ruang lingkup yang lebih luas.

Mengenai *pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi*, Penjelasan Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan: "Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis. Pemerintah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang tidak terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis." Penegasan ini mengandung makna bahwa kewenangan yang dimiliki oleh daerah provinsi berkaitan dengan pemanfaatan kawasan strategis, tidak mengeliminasi kewenangan daerah kabupaten/kota untuk hal yang sama, sepanjang nilai strategis itu terdapat dalam wilayah kabupaten/kota dan tidak menjadi dasar penetapan kawasan strategis daerah provinsi. Pemikiran dasar ini, dengan sendirinya juga berlaku bagi daerah provinsi dalam hubungannya dengan kawasan strategis nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka kewenangan pemerintah kabupaten/kota termasuk dalam kewenangan dibidang tata ruang sudah jelas merupakan kewenangan kongkuren. Kewenangan ini sesuai dengan pemerintah pusat terkait urusan pemerintahan,

kewenangan dibidang tata ruang memang sudah diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang terkait dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 11 ayat (1) hingga ayat (6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, sebagai berikut :

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam *penyelenggaraan* penataan ruang meliputi:
  - a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten kota; dan
  - d. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
  - a. Penetapan kawasan strategis kabupaten kota;
  - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten kota;
  - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten kota; dan
  - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota."

## **B. Penegakkan Hukum Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Penegakan hukum tata ruang didasarkan pada prinsip perencanaan tata ruang,

pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penataan Ruang adalah untuk :

1. Melaksanakan kebijaksanaan pokok pemanfaatan dan pengendalian ruang dan rencana tata ruang yang lebih tinggi,
2. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah serta keserasian pembangunan antar sektor,
3. Menetapkan lokasi investasi yang dilaksanakan Pemerintah dan/atau masyarakat,
4. Menyusun rencana tata ruang yang lebih rinci di wilayah yang bersangkutan, dan
5. Melaksanakan pembangunan dan perizinan dalam memanfaatkan ruang bagi kegiatan pembangunan.

Penataan ruang dengan demikian merupakan serangkaian prosedur yang diikuti secara konsisten sebagai satu kesatuan, yaitu kegiatan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan memanfaatkan informasi yang diperoleh dari proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas perizinan, pengawasan (pelaporan, pemantauan, dan evaluasi) dan penertiban. Pengendalian dilakukan secara rutin baik oleh perangkat Pemerintah Daerah, masyarakat atau keduanya. Pengendalian pemanfaatan ruang didasarkan pada prinsip-prinsip pendekatan yang didasarkan pada ketentuan perundang-undangan (*legalistic approach*) dengan menerapkan pendekatan yang lebih luwes dimana prinsip keberlanjutan (*sustainability*) merupakan acuan utama. Untuk mewujudkan pengendalian pemanfaatan ruang yang efektif diperlukan pertimbangan yang bersifat multi dan lintas sektoral.

Berikut alasan pentingnya diselenggarakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang, antara lain :

1. Praktik pelaksanaan pembangunan/pemanfaatan ruang tidak dapat berjalan sesuai dengan tata ruang,
2. Pelanggaran oleh faktor teknik operasional, administrasi/politis, mekanisme pasar, kurang memperhatikan rencana tata ruang berdasarkan hasil pelaporan dari pengawasan penataan ruang (pemantauan, evaluasi, pelaporan),

3. Perubahan/pelanggaran pemanfaatan ruang memberi dampak ketidakadilan, dampak negatif.<sup>8</sup>

Pengendalian dan penegakan hukum merupakan satu kesatuan tetapi secara spesifik penegakan hukum terfokus pada pemberian sanksi (hukuman) kepada yang melakukan pelanggaran dalam pemanfaatan ruang. Pengendalian dan penegakan hukum sangat penting untuk mewujudkan "*sosial kontrol*" terkait dengan pemberlakuan Undang-Undang Penataan Ruang secara hierarki keterkaitan antara pengaturan, pengendalian dan penegakan hukum.

Penegakan hukum sangat penting dalam pemanfaatan ruang mulai dari pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, pelaporan, dan penindakan. Berdasarkan hal tersebut upaya untuk mengefektifkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sangat tergantung kepada optimalnya fungsi penegakan hukum yang dijalankan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang baik dalam pelaksanaan, pengawasan, pelaporan, dan pemberian sanksi. Penegakan hukum tata ruang telah diatur dan dibagi baik penegakan hukum yang terkait dengan kewenangan pemerintah pusat maupun daerah. Merupakan kewenangan dari pemerintah pusat terutama terkait dengan penegakan tata ruang nasional. Penegakan hukum dalam pengendalian pemanfaatan ruang di daerah dilaksanakan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang yang telah beroperasi dan dibentuk oleh Direktorat Jendral Penataan Ruang (DJPR) Kementerian Pekerjaan Umum. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang Provinsi dan Kabupaten/Kota sudah melakukan penegakan hukum terutama bersifat preventif dalam mencegah berbagai pelanggaran tata ruang yang terjadi di Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penegakan hukum yang bersifat preventif dalam bentuk audit terhadap berbagai pelanggaran pemanfaatan ruang di Provinsi Sulawesi Utara.

Untuk menggambarkan efektif tidaknya penegakan hukum dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Provinsi Sulawesi Utara maka penulis melakukan penelitian pada Kantor

<sup>8</sup> Modul, Diklat Pengendalian Pemanfaatan Ruang, Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum 2014, hal 23-24

Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian berupa Audit Indikasi Pelanggaran Pemanfaatan Ruang di Provinsi Sulawesi Utara berdasarkan data dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang Provinsi dan Kabupaten/Kota, terdiri dari :

1. Kota Bitung  
Pembangunan Gedung di Sempadan Sungai Girian yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bitung Tahun 2013-2033.
2. Kabupaten Bolssel  
Pembangunan Lapangan Futsal di peruntukan kawasan pemerintahan Panango, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bolaang Mongondou Selatan Tahun 2013-2033.
3. Kabupaten Sengihe  
Perubahan fungsi kawasan lindung di daerah Rawa Arena (Tapuang, Tidore, Tona) di Kecamatan Tahuna Timur, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2014-2034.
4. Kabupaten Minahasa Selatan
  - 1) Pembangunan Ruko di di kompleks pertokoan pusat kota Amurang di Kelurahan Uwuran I Kecamatan Amurang, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Minsel Tahun 2014-2034.
  - 2) Perubahan fungsi kawasan budi daya (Lahan Sawah eksisting) di Tumpaan, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014-2034.<sup>9</sup>

Dari berbagai bentuk pelanggaran terhadap tata ruang di Provinsi Sulawesi Utara menunjukkan bahwa ada ego sektoral dari pada tiap instansi yang melakukan pembangunan tidak terintegrasi. Seharusnya kegiatan perencanaan dan pembangunan baik dilakukan

---

<sup>9</sup> Hasil Temuan PPNS terkait dengan bentuk-bentuk pelanggaran tata ruang di Provinsi Sulawesi Utara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Swasta dan Yayasan, Hasil Audit Tahun 2013-2014

instansi maupun swasta harus mengacu kepada tata ruang yang sudah ditetapkan. Pembangunan gedung harus diperuntukkan dan harus disesuaikan dengan peruntukan sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam pemanfaatan ruang. Pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang merupakan pelanggaran hukum yang harus ditindak atau dibatalkan pembangunan yang sedang dikerjakan. Dalam kajian hukum pelanggaran-pelanggaran terhadap tata ruang mengindikasikan belum dipatuhinya hukum atau masih rendahnya penegakan hukum dalam tata ruang. Menurut Soerjono Soekanto ada 5 (lima) faktor tersebut yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor penegak hukum yakni pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Belum optimal akan kesadaran dalam implementasi dari suatu perencanaan dan pemanfaatan ruang

Penegakkan hukum terkait dengan tata ruang pada prinsipnya agar supaya tidak ada pihak yang dirugikan dan agar semua pihak merasakan manfaat dari tata ruang tersebut. Pemanfaatannya secara berkelanjutan demi kelangsungan hidup masyarakat, bangsa dan negara. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam didasari keyakinan bahwa kebahagiaan hidup dapat tercapai apabila didasarkan atas keserasian, keselarasan dan keseimbangan baik dalam hidup manusia sebagai pribadi.

Tujuan penataan ruang itu sendiri pada intinya ialah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan Nusantara dan ketahanan nasional

## **PENUTUP**

1. Kesimpulan
  - a. Kewenangan daerah dalam tata ruang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang secara rinci dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dimana daerah mempunyai kewenangan melakukan penataan,

pengendalian dan penegakan hukum tata ruang. Kewenangan tersebut semakin dipertegas dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dimana kewenangan daerah telah menjadi kewenangan kongkuren yang dibagi dari pemerintah pusat, sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sudah memperinci kewenangan daerah dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Ruang Provinsi Sulawesi Utara.

- b. Upaya penegakan hukum tata ruang di lakukan dengan pembentukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang dalam menegakkan hukum dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang baik pelanggaran administrasi, perdata, dan pidana sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Pembentukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang harus diperkuat dengan kemandirian penegakan hukum terutama dalam memproses semua temuan-temuan yang didapatkan dilapangan. Dengan kemandirian Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang maka akan tercapai penegakan hukum yang mandiri ditunjang dengan proses penyelesaian perkara yang cepat dan biaya ringan, hal ini juga sejalan dengan prinsip-prinsip hukum dalam penyelesaian perkara sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

## 2. Saran

- a. Perlu dilakukan penyuluhan secara terus menerus agar terjadi sinkronisasi terhadap berbagai peraturan tata ruang di Provinsi Sulawesi Utara untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dan tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi dalam pemanfaatan ruang.
- b. Untuk terwujudnya penegakan hukum tata ruang perlu dioptimalisasi akan

peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang dalam menindak pelaku pelanggaran tata ruang baik perorangan maupun perusahaan swasta serta instansi yang sengaja memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, 2006, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta. Edisi Pertama Cetakan kesembilan. Raja Grafindo Persada. 2006.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta. 2007
- Yunus Wahid, Pengantar Hukum Tata Ruang Penerbit, Kenacna Prenadamedia Group, Jakarta 2014.
- Arsyad, Lincolin, 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta
- Budihardjo, Eko, 1997, *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*. Penerbit Andi. Yogyakarta
- Kusumaatmadja, Muchtar. 2003, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia: Beberapa Pikiran dan Saran*. Cetakan Kesembilan Binacipta. Bandung
- Muchsin, Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang*, Cetakan Pertama. Sinar Grafika. Jakarta
- Ridwan HR, *hukum Administrasi Negara, FT*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008
- Rangkuti, Sri Sundari, 2000, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Edisi Kedua Airlangga University Press. Surabaya