

**IMPLEMENTASI PENATAAN RUANG DALAM
PERATURAN DAERAH RENCANA TATA RUANG
WILAYAH (RTRW) MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007¹
Oleh: Vernanda Yuniar Ulenaung²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan bagaimana dampak penataan ruang sebagai faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Implementasi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 melalui Penyelenggaraan Penataan Ruang secara nasional untuk mewujudkan ruang nusantara yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, mengamanatkan agar dibentuk peraturan pelaksanaan sebagai landasan operasional dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut. Setelah rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditetapkan dalam Peraturan Daerah, selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten serta mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sector, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. 2. Faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota antara lain; Masalah fisik lahan yang tidak sesuai peruntukannya, daya dukung lingkungan, tingkat kepedulian aparat penegak hukum, dan keterbatasan SDM dan budaya masyarakat yang masih kurang peduli terhadap lingkungan. Bertambahnya jumlah pemukiman yang akan berdampak serius

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Dr. Tommy F. Sumakul, SH, MH; Dr. Denny B. A. Karwur, SH, M.Si

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 16071101064

terhadap kelestarian dan keseimbangan wilayah ini.

Kata kunci: penataan ruang; peraturan daerah; rtrw;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan bahwa semua tingkatan administrasi pemerintahan, mulai dari nasional, provinsi, kabupaten/kota diwajibkan menyusun Rencana Tata Ruang (RTR). Hingga saat ini, sebagian besar Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di daerah telah disusun dan dilegalkan dalam bentuk Perda.³ Sebagaimana 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".⁴ Pengertian atau rumusan di atas 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 (PR) 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.⁵

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007?
2. Bagaimana dampak penataan ruang sebagai faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota?

³Lihat: Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan https://www.bappenas.go.id/files/kajian.trp/Kajian_Penyusunan_Materi_Teknis_Pedoman_Sinkronisasi_Rencana_Tata_Ruang_dan_Rencana_Pembangunan.pdf

⁴ Lihat Pasal 1 butir 1 UUPR

⁵ A. M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, hlm.2

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Peraturan Daerah menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)

Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional : Sesuai dengan amanat Pasal 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) merupakan pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, keserasian antarsektor, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, penataan ruang kawasan strategis nasional, serta penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/ kota.

RTRWN disusun dengan memperhatikan dinamika pembangunan yang berkembang, antara lain tantangan globalisasi, otonomi dan aspirasi daerah, keseimbangan perkembangan antara kawasan barat Indonesia dengan kawasan timur Indonesia, kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana, dampak pemanasan global, pengembangan potensi kelautan dan pesisir, pemanfaatan ruang, penanganan kawasan perbatasan negara, serta peran teknologi dalam memanfaatkan ruang.

Untuk mengantisipasi dinamika pembangunan tersebut, upaya pembangunan nasional juga harus ditingkatkan melalui perencanaan, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih baik agar seluruh pikiran dan sumber daya dapat diarahkan secara berhasil, dan berdaya guna. Salah satu hal penting yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui peningkatan keterpaduan dan

keserasian pembangunan di segala bidang pembangunan yang secara spesial dirumuskan dalam RTRWN.

Penggunaan sumber daya alam dilakukan secara terencana, rasional, optimal, bertanggung jawab, dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, memperkuat struktur ekonomi yang memberikan efek pengganda yang maksimum terhadap pengembangan industri pengolahan dan jasa dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, serta keanekaragaman hayati guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Sehubungan dengan itu, RTRWN yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional merupakan matra spesial dalam pembangunan nasional yang mencakup pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan dan pelestarian lingkungan hidup yang dilakukan secara arnan, tertib, efektif, dan efisien. RTRWN memadukan dan menyerasikan tata guna tanah, tata guna udara, tata guna air, dan tata guna sumber daya alam lainnya dalam satu kesatuan tata lingkungan yang harmonis dan dinamis serta ditunjang oleh pengelolaan perkembangan kependudukan yang serasi dan disusun melalui pendekatan wilayah dengan memperhatikan sifat lingkungan alam dan lingkungan sosial.

Untuk itu, penyusunan RTRWN ini didasarkan pada upaya untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah nasional, antara lain, meliputi perwujudan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, serta perwujudan keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah yang diterjemahkan dalam kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang wilayah nasional.

Struktur ruang wilayah nasional mencakup sistem pusat perkotaan nasional, sistem jaringan transportasi nasional, sistem jaringan energi nasional, sistem jaringan telekomunikasi nasional, dan sistem jaringan sumber daya air. Pola ruang wilayah nasional mencakup kawasan lindung dan kawasan budi daya termasuk kawasan andalan dengan sektor unggulan yang prospektif dikembangkan serta kawasan strategis nasional.

Selain rencana pengembangan struktur ruang dan pola ruang, RTRWN ini juga menetapkan kriteria penetapan struktur ruang, pola ruang, kawasan andalan, kawasan strategis nasional, arahan pemanfaatan ruang yang merupakan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan, serta arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas indikasi arahan peraturan zonasi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Secara substansial rencana tata ruang pulau/ kepulauan dan kawasan strategis nasional sangat berkaitan erat dengan RTRWN karena merupakan kewenangan Pemerintah dan perangkat untuk mengoperasionalkannya. Oleh karena itu, penetapan Peraturan Pemerintah ini mencakup pula penetapan kawasan strategis nasional.⁶

2. Penyelenggaraan Penataan Ruang

Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai landasan hukum komprehensif penyelenggaraan penataan ruang secara nasional untuk mewujudkan ruang nusantara yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, mengamanatkan agar dibentuk peraturan pelaksanaan sebagai landasan operasional dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut.

Peraturan pelaksanaan dimaksud terdiri atas 18 (delapan belas) substansi mengenai aspek-aspek dalam penyelenggaraan penataan ruang yang perlu diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk mewujudkan harmonisasi dan keterpaduan pengaturan penyelenggaraan penataan ruang, perlu disusun peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan penataan ruang yang memadukan berbagai substansi yang belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang tersebut dan diamanatkan untuk diatur lebih lanjut sebagai landasan hukum bagi praktik penyelenggaraan penataan ruang.

Perlunya pengaturan mengenai penyelenggaraan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan antara lain:

- (1) Ruang Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menghadapi tantangan dan permasalahan terutama karena:
 - a. terletak pada kawasan cepat berkembang (pacific ocean rim dan indian ocean rim) yang menuntut perlunya mendorong daya saing perekonomian;
 - b. terletak pada kawasan pertemuan 3 (tiga) lempeng tektonik yang mengakibatkan rawan bencana geologi sehingga menuntut prioritas pertimbangan aspek mitigasi bencana;
 - c. meningkatnya intensitas kegiatan pemanfaatan ruang terkait eksploitasi sumber daya alam yang mengancam kelestarian lingkungan termasuk pemanasan global; dan
 - d. makin menurunnya kualitas permukiman, meningkatnya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan tingginya kesenjangan antar dan di dalam wilayah.
- (2) Penyelenggaraan penataan ruang masih menghadapi berbagai kendala, antara lain pengaturan penataan ruang yang masih belum lengkap, pelaksanaan pembinaan penataan ruang yang masih belum efektif, pelaksanaan penataan ruang yang masih belum optimal, dan pengawasan penataan ruang yang masih lemah. Untuk itu diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan penataan ruang yang lebih lengkap dan rinci serta dapat dijadikan acuan dalam mengatasi berbagai tantangan dan permasalahan yang dihadapi secara terpadu, serasi, selaras, seimbang, efisien, dan efektif.
- (3) berkembangnya pemikiran dan kesadaran di tengah masyarakat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang yang lebih menyentuh hal-hal yang terkait langsung dengan permasalahan kehidupan masyarakat, terutama dengan meningkatnya bencana banjir dan longsor, kemacetan lalu lintas, bertambahnya perumahan kumuh, berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di kawasan

⁶ Lihat Penjelasan PP No. 13 Tahun 2017

perkotaan, kurang memadainya kapasitas kawasan metropolitan terhadap tekanan jumlah penduduk, serta kurang seimbangny pembangunan kawasan perkotaan dan perdesaan. Hal tersebut menuntut adanya pengaturan yang lebih tegas dan jelas mengenai aspek-aspek penyelenggaraan penataan ruang yang terkait langsung dengan kehidupan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai pengaturan penataan ruang, pembinaan penataan ruang, pelaksanaan perencanaan tata ruang, pelaksanaan pemanfaatan ruang, pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, dan pengawasan penataan ruang, di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang : Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Peran Masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana yang dimaksud di atas dilakukan, antara lain, melalui:

- Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang
- Partisipasi dalam pemanfaatan ruang
- Partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud di atas dengan peraturan pemerintah. Masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan penataan ruang dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan. Dalam hal masyarakat mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud di atas, tergugat dapat membuktikan bahwa tidak

terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Peran masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam penataan ruang karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang, yaitu terwujudnya ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota.

Oleh karena itu, bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara berjenjang oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah dan pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota.

Dalam hal ini, Pemerintah dan pemerintah daerah memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pembinaan dan pengawasan pelaksanaan peran masyarakat di bidang penataan ruang. Oleh karena itu, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan peran masyarakat di bidang penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah harus dilaksanakan secara terkoordinasi, sehingga terhindar kesenjangan penanganan ataupun penanganan yang tumpang tindih dalam upaya mewujudkan tujuan penataan ruang.

Peran masyarakat dapat dilakukan oleh orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang. Pemangku kepentingan nonpemerintah lain dapat mewakili kepentingan individu, kelompok orang, sektor, dan/atau profesi. Dalam penataan ruang, pengaturan bentuk dan tata cara peran

masyarakat sangat diperlukan antara lain, untuk menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang, mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas, memperbaiki mutu perencanaan, serta membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang antara lain berupa masukan serta kerja sama dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Adapun tata cara peran masyarakat dilaksanakan sesuai tahap perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Masyarakat sebagai mitra Pemerintah dan pemerintah daerah, diharapkan dapat digali segala potensinya agar mereka bisa mendayagunakan kemampuannya secara aktif sebagai sarana untuk melaksanakan perannya dan sebagai perwujudan dari hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang. Dalam Peraturan Pemerintah ini juga diatur kewajiban, tugas, dan tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan peran masyarakat dalam penataan ruang, antara lain melalui pembinaan dan pengawasan pelaksanaan peran masyarakat di bidang penataan ruang, pembangunan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang, dan pendanaan. Masyarakat yang makin maju menuntut keterlibatan yang lebih besar dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini memberikan pengaturan yang memberikan peluang bagi seluruh lapisan masyarakat untuk berperan dalam penataan ruang.⁷

4. Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 1 Tahun 2018 (Permenag No. 1/2018).

Permenag No. 1/2018 ini mulai berlaku sejak tanggal 20 Maret 2018, Permenag No. 1/2018 diterbitkan dengan latar belakang untuk

melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, dan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota.

Ruang lingkup Permenag No. 1/2018 meliputi tata cara penyusunan dan muatan RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota.

Permenag No. 1/2018 memiliki 3 (tiga) lampiran, yaitu:

- a. Lampiran I tentang Tata Cara dan Muatan RTRW Provinsi
- b. Lampiran II tentang Tata Cara dan Muatan RTRW Kabupaten
- c. Lampiran III tentang Tata Cara dan Muatan RTRW Kota.

Masa berlaku RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota adalah 20 (dua puluh) tahun sejak diundangkannya RTRW tersebut. Tata Cara Penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten dan Kota meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. persiapan;
- b. pengumpulan data dan informasi;
- c. pengolahan dan analisis data;
- d. penyusunan konsep; dan
- e. penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang RTRW Provinsi, RTRW Kabupaten/Kota.

Penyusunan RTRW diselesaikan dalam waktu paling lama 15 bulan. Penyusunan RTRW melibatkan pemangku kepentingan dan masyarakat. Yang dimaksud sebagai masyarakat adalah perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Berdasarkan Permenag No. 1/2018, keterlibatan masyarakat dilakukan dalam beberapa tahapan, di antaranya:

- Pada tahapan persiapan, masyarakat akan terlibat secara pasif dengan dilakukannya pemberitaan mengenai informasi penyusunan RTRW, di antaranya dengan dilakukannya pertemuan terbuka dengan masyarakat/kelompok masyarakat;
- Pada tahapan pengumpulan data dan informasi, masyarakat dan pelaku usaha

⁷ Lihat Penjelasan Umum PP Nomor 68 Tahun 2010

akan diperkenankan untuk memberikan aspirasinya melalui angket, forum diskusi public, wawancara, kotak aduan, dan metode lainnya.

- Pada tahapan pengumpulan data dan informasi, masyarakat juga akan terlibat secara aktif dalam bentuk:
 - permintaan data dan informasi perorangan dan/atau kewilayahan yang diketahui/dimiliki oleh masyarakat;
 - permintaan masukan, aspirasi dan opini awal usulan rencana penataan ruang; dan
 - penjangkaran informasi terkait potensi dan masalah penataan ruang.
- Pada tahapan penyusunan konsep RTRW, masyarakat akan terlibat secara aktif dalam dialog yang dilakukan pada konsultasi publik, workshop, dan focus group discussion.
- Pada tahapan penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah, dimana masyarakat dapat mengajukan usulan, keberatan dan sanggahan terhadap naskah rancangan peraturan daerah.⁸

1) Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi mengacu pada:

a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana rincinya melalui keterpaduan antar sektor, wilayah dan masyarakat.

b. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang Penataan Ruang

c. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi

Di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi harus memuat unsur-unsur:

a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi

b. Rencana Struktur Ruang Wilayah Provinsi yang meliputi sistem susunan pusatpusat permukiman (sistem perkotaan wilayah provinsi yang berkaitan dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya) dan sistem jaringan

prasarana wilayah provinsi yang dikembangkan untuk melayani kegiatan skala provinsi dan mengintegrasikan wilayah provinsi.

c. Rencana Pola Ruang Wilayah Provinsi yang meliputi Kawasan peruntukan lindung provinsi dan Kawasan peruntukan budi daya provinsi.

d. Penetapan Kawasan Strategis Provinsi

e. Arahan Pemanfaatan Ruang Wilayah Provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan sampai akhir tahun perencanaan 20 (dua puluh) tahun

f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi meliputi indikasi arahan peraturan zonasi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif serta arahan sanksi.⁹

2) Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota mengacu pada:

a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.

b. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.

c. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota harus memuat unsur-unsur:

a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten/kota

b. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan pedesaan 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

⁸ <http://www.hukumproperti.com/konstruksi/pedoman-penyusunan-rencana-tata-ruang-wilayah-provinsi-kabupaten-dan-kota/>

⁹ Lihat Lampiran I PerMen ATR/KBPN No. 1 Tahun 2018 Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi

- 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 disinsentif, serta arahan sanksi.¹⁰

Adapun isi dari rencana tata ruang wilayah kota terdiri dari hal-hal yang sama seperti wilayah kabupaten dengan ditambahkan hal-hal sebagai berikut:¹¹

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

Ketentuan mengenai penyediaan ruang terbuka hijau adalah sebagai berikut:

- a. Ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat
- b. Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen luas dari luas wilayah kota
- c. Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota
- d. Distribusi ruang terbuka hijau publik disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hierarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang.

Setelah rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditetapkan dalam Peraturan Daerah, selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam:¹²

- 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 antar sector
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi
- f. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota

B. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota

Kegiatan penataan ruang yang dilakukan pemerintah daerah senantiasa mengacu bahwa seluruh kehidupan rakyat, termasuk perekonomiannya untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, maka perlu ada tindakan pengaturan pengembangan kawasan strategis, kawasan bisnis, dan pariwisata terpadu yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dalam kita melaksanakan kegiatan pelaksanaan RTRW tentu ada faktor-faktor penghambat atau permasalahan yang akan menghambat pelaksanaan kegiatan tersebut.

1. Faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)

- 1) Sumber Daya Manusia, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia masih rendah.
- 2) Partisipasi Masyarakat Masih Rendah, hal ini disebabkan tidak tersampainya informasi tentang Peraturan Daerah mengenai RTRW dan kurangnya kesadaran masyarakat dalam mematuhi penetapan pemanfaatan ruang.
- 3) Kepastian Hukum, dalam pemanfaatan ruang belum maksimal sehingga pelanggaran mengenai RTRW belum ada.¹³

Faktor penghambat RTRW antara lain disebabkan oleh kurangnya tenaga teknis pada beberapa daerah terkait elaborasi kebutuhan

¹⁰ Lihat Lampiran II dan III PerMen ATR/KBPN No. 1 Tahun 2018 Pedoman Penyusunan RTRW Kab/Kota

¹¹ Ridwan Juniarso dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Nuansa, 2007, hlm. 111

¹² *Ibid.* hlm. 112

¹³

<https://media.neliti.com/media/publications/implementasi-kebijakan-rencana-tata-ruang-wilayah-rtrw-dalam-perspektif-pembangunan.pdf>

pemanfaatan ruang antar kabupaten dan kota dalam provinsi yang memang kompleks dan rumit. Adapun juga faktor permasalahan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi sebagai berikut:

1. Anggaran

- Belum adanya standar tentang anggaran/biaya untuk penyusunan suatu produk rencana tata ruang.
- Kemampuan penyediaan anggaran masing-masing daerah berbeda untuk membiayai penyusunan rencana tata ruang dan ketersediaannya pun cenderung terbatas

2. Data

- Ketersediaan data regional/wilayah dalam lingkup kabupaten baik data umum maupun data sektoral sulit diperoleh
- Kualitas dan kuantitas data berbeda untuk jenis data yang sama karena sumber keluaran yang berbeda
- Tidak adanya sinkronisasi dan koordinasi antar instansi mengenai data masing-masing/Ego sektoral masih mendominasi keakuratan data yang selalu dipertanyakan terkait dengan cara perolehan data yang cenderung berdasarkan asumsi
- Ketersediaan Peta Citra Satelit di daerah yang terbatas
- Citra satelit dan peta yang dibuat dalam rencana tata ruang harus melalui proses persetujuan peta di BIG
- Penggunaan foto udara dan drone yang merupakan teknologi yang masih sangat mahal, masih belum dapat dijangkau bagi sebagian Pemda, meskipun ada Pemda yang telah memiliki.

3. Sumber Daya Manusia

- Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia baik pemerintah maupun pihak ketiga dalam hal:
 - Melakukan pengolahan dan analisis data
 - Merumuskan konsep rencana
 - Membuat dan menyajikan peta
- Keterbatasan sumber daya di daerah yang berlatar belakang pendidikan perencanaan wilayah dan kota

- Penempatan pejabat yang tidak sesuai dengan kemampuannya di bidang tata ruang
- Pimpinan dan pejabat daerah tidak menguasai persoalan dan kebutuhan ruang di daerahnya
- Ketidakhahaman masyarakat akan pentingnya tata ruang serta perannya dalam penataan ruang
- Masih minimnya jumlah Penyidik Pengawas Negeri Sipil Bidang Tata Ruang
- Rendahnya kualitas pemahaman stakeholders terhadap penataan ruang

4. Konflik

- Tarik ulur kepentingan politik/penguasa/ pribadi/ kelompok dalam merumuskan dan menetapkan rencana tata ruang
- Perencanaan tata ruang saat ini masih cenderung berorientasi pada pencapaian tujuan ideal jangka panjang yang sering meleset akibat banyaknya ketidakpastian
- Rencana yang disusun cenderung menggunakan pendekatan pemikiran sekadar untuk memecahkan masalah secara ad hoc yang berjangka pendek dan kurang berwawasan luas
- Perencanaan tata ruang cenderung terlalu ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan visual tanpa memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan komunitas (social-budaya) dan perencanaan sumber daya
- Kota dan daerah masih hampir selalu dilihat dalam bentuk hirarki pohon yang tampaknya saja sederhana, padahal dalam kehidupan sesungguhnya berbentuk hirarki-jaring yang sangat kompleks.
- Peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup pun masih sangat terbatas.

5. Koordinasi

- Kurangnya koordinasi antar instansi dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dan Rancangan Peraturannya

- Kurang optimalnya peranan BKPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya
- Regulasi/ peraturan hukum yang kurang sinkron antara satu dengan yang lain, contohnya antara Permendagri dengan Permen PU
- Tidak adanya keseragaman¹⁴

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/kota¹⁵

2. Faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK)

Melaksanakan perencanaan tata ruang di kabupaten/kota, ada banyak faktor yang mempengaruhinya baik faktor penghambat maupun faktor pendukung. Adapun faktor penghambat dalam penataan tata ruang wilayah kabupaten/kota adalah sebagai berikut:¹⁶

a. Masalah Fisik

Identifikasi masalah fisik merupakan hal yang penting untuk dibahas dalam pengendalian pemanfaatan ruang, karena bisa terjadi penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya,

sehingga memberikan hasil yang tidak optimal dan merugikan. Misalnya lahan yang seharusnya merupakan hutan lindung ternyata dimanfaatkan untuk kepentingan pertanian, permukiman, dan lain-lain.

- b. Masalah Daya Dukung Lingkungan
Masalah daya dukung lingkungan yang dihadapi kegiatan perencanaan RTRW Kabupaten/Kota saat ini diantaranya:
 - Kepadatan penduduk
 - Pembangunan daerah sempadan sungai sebagai daerah permukiman dan pengambilan bahan galian.
- c. Masalah Tata Ruang
 - Terjadinya tumpang tindih penggunaan lahan akibat hukum dan peraturan tidak ditaati.
 - Tingkat partisipasi dan pendayagunaan RTRW masih rendah, baik oleh aparat pemerintah maupun masyarakat.
 - 1) Lemahnya penegak hukum, kurangnya ketegasan aparat pemerintah dalam pengendalian tata ruang.
 - 2) Tingkat pelayanan pusat pengembangan wilayah masih kurang terhadap penyanggap (*hinterland*).
 - 3) Rencana tata ruang wilayah yang masih bersifat umum dan diperlukannya rencana detail tata ruang dalam bentuk peraturan daerah yang telah memiliki fungsi masing-masing.
 - 4) Kurangnya pemahaman dari aparat pemerintah penyelenggara perizinan mengenai RTRW Kabupaten/Kota, sehingga ditemui izin yang diberikan tidak sesuai dengan fungsi peruntukkan ruang.

Berdasarkan uraian diatas, peranan pemerintah dalam mengatasi masalah pemanfaatan penataan ruang merupakan konsekuensi dari tugas negara untuk menguasai sumber daya alam untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam menjalankan perannya, pemerintah berkewajiban mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan

¹⁴

<https://www.slideshare.net/mobile/hennyferniza/permasalahan-penataan-ruang-di-daerah>

¹⁵ <http://www.penataanruang.com/perencanaan-tata-ruang-wilayah-provinsi.html>

¹⁶ Muchsin dan Koeswahyono Imam, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm.23.

kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dan masyarakat dalam pengelolaan misalnya kawasan lindung dan budidaya. Hal itu dapat dilakukan dengan mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Beberapa kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan upaya pengendalian kawasan lindung, budidaya, penyangga dan kawasan tertentu hingga Peraturan Daerah, dan keputusan Gubernur/Bupati/Walikota telah banyak disiapkan bersamaan dengan perangkat pendukungnya.

1. Kendala Dalam Pemanfaatan Tata Ruang

Pada dasarnya kendala dalam penyusunan Rencana Umum Tata Ruang tersebut antara lain¹⁷ :

- 1) Rencana yang tersusun tidak memperhitungkan keserasian, keseimbangan, dan kelestarian lingkungan. Karena itu, jika rencana tersebut dijalankan sebagaimana yang ditetapkan maka diperkirakan dalam waktu jangka panjang akan berakibat fatal bagi kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya.
- 2) Tidak adanya ketegasan hukum bagi setiap orang yang melanggar ketentuan dalam ruang. Artinya, bahwa setiap orang yang melakukan penyimpangan penggunaan rencana tata ruang tidak pernah diberikan sanksi.
- 3) Dalam perencanaan tata ruang selalu disatukan dengan rencana pengembangan, sehingga penetapan rencana tata ruang menjadi kabur karena simpang siur dengan rencana pengembangan. Seharusnya rencana pengembangan mengacu pada rencana tata ruang.
- 4) Dalam penetapan rencana tata ruang lebih banyak di dominasi oleh keputusan politik, sehingga obyektifitas terhadap karakteristik wilayah menjadi tidak dapat berjalan dengan baik.

Dalam menghadapi otonomi daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, sehingga setiap upaya pemanfaatan tata ruang diupayakan harus dapat memberikan sumbangan nilai ekonomi bagi

daerah. Solusi pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang yaitu dengan melaksanakan prosedur pemberian izin sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sebab izin merupakan salah satu bentuk instrumen yang pertama dalam konteks pemanfaatan ruang.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 melalui Penyelenggaraan Penataan Ruang secara nasional untuk mewujudkan ruang nusantara yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, mengamanatkan agar dibentuk peraturan pelaksanaan sebagai landasan operasional dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut. Setelah rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditetapkan dalam Peraturan Daerah, selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten serta mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sector, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
2. Faktor penghambat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota antara lain; Masalah fisik lahan yang tidak sesuai peruntukannya, daya dukung lingkungan, tingkat kepedulian aparat penegak hukum, dan keterbatasan SDM dan budaya masyarakat yang masih kurang peduli terhadap lingkungan. Bertambahnya jumlah pemukiman yang akan berdampak serius terhadap kelestarian dan keseimbangan wilayah ini.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota harus konsisten dalam melaksanakan Rencana

¹⁷ *Ibid*, hlm.31

Tata Ruang Wilayah, sehingga apa yang telah direncanakan sebelumnya dapat terealisasi secara optimal. Pemerintah juga diharapkan lebih tegas dalam menerapkan aturan Peraturan Daerah (Perda) yang telah dibuat, seperti dalam hal melakukan penertiban maupun memberikan perizinan pembangunan.

2. Bagi Masyarakat diharapkan untuk mendukung program pemerintah kabupaten/kota dengan menjalankan dan mentaati peraturan yang sudah ditetapkan pemerintah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah.

Pengembangan Wilayah, Yayasan Obor, Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- A. M. Yunus Wahid, 2014 , *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah* , Rajawali Pers, Jakarta.
- Ridwan Juniarso Dan Achmad Sodik, 2007, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung.
- Muchsini dan Koeswahyono Imam, 2008, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Aca Sugandhy, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, Makalah pada konferensi PSL VII, Sulawesi Selatan.
- Budi Winarno, 2005, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Nurdin Usman, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, CV Obor Pustaka, Semarang.
- Hanifah Harsono, 2002, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, PT Mutiara Sumber Widya, Bandung.
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- H. Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI Bandung Luslit KP2W Lemlit Unpad, Bandung.
- Guntur Setiawan, 2004, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, Dyah R. Panuju, 2009, *Perencanaan dan*