

**KAJIAN YURIDIS MENGENAI PERAN
PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN
RUANG MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007¹**

Oleh: Esra Fitrah Alotia²

Denny B. A. Karwur³

Mario Mangowal⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang dan apa Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Peran pemerintah daerah masih kurang dalam penataan ruang, sehingga membutuhkan peran aktif pemerintah daerah untuk turut serta meningkatkan kualitas rencana tata ruang dan harus mendasarkan pada rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Partisipasi pemerintah daerah dapat menentukan kualitas rencana tata ruang, rencana tata ruang yang baik dinilai dari seberapa besar rencana tersebut dapat diimplementasikan sebagai acuan pembangunan di daerah. 2. Faktor penghambat pelaksanaan peran Pemerintah Daerah dalam penataan ruang adalah tidak meratanya kualitas dan kemampuan sumberdaya manusia dalam bidang pelaksanaan penataan ruang dan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal aparatur pemerintah daerahnya sendiri masih kurangnya koordinasi antara legislative dan eksekutif sehingga mengakibatkan tidak berjalannya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut. Selain itu kurang dilibatkannya masyarakat dalam hal penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah sangat minim sehingga masyarakat tidak mengerti bagaimana peraturan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Kata kunci: pemerintah daerah; penataan ruang;

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 16071101362

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah maka setiap daerah dapat mengatur kebijakan pemerintahannya dalam berbagai bidang termasuk di dalam penataan ruang. Kebijakan pembangunan berkelanjutan tentu tidak bisa dilepaskan dari instrument hukum tata ruang. Melalui instrument tata ruang berbagai kepentingan pembangunan baik antara pusat dan daerah, antardaerah, antarsektor, maupun antarpemangku kepentingan dapat dilakukan dengan selaras, serasi, seimbang, dan terpadu. Meningkatnya kebutuhan ruang dalam pelaksanaan pembangunan berimplikasi terhadap penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Padahal baik pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota telah disusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Melalui RTRW ini penggunaan ruang telah dikelompokkan berdasarkan struktur dan fungsi ruang. Struktur dan fungsi ruang inilah yang seharusnya menjadi dasar dalam penggunaan ruang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang ?
2. Apa Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang ?

C. Metode Penulisan

Metode yang digunakan adalah metode penulisan yang yuridis normative.

PEMBAHASAN

A. Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang

a.) Tugas Dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang

Sejalan dengan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintah daerah mencakup:

- a. Kegiatan pengaturan
- b. Pembinaan
- c. wilayah” dengan batas wilayah administratif. Pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang “didasarkan pada pendekatan

Dengan pendekatan ini, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri atas: Penataan ruang wilayah nasional, Penataan ruang wilayah provinsi, Penataan ruang wilayah kabupaten, dan penataan ruang wilayah kota, yang setiap wilayah ini merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Pada setiap subsistem ini terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan/aktivitas penggunaan sumber daya manusia dan sumber daya buatan, dengan tingkat pemanfaatan ruang berbeda-beda. Apabila tidak ditata dengan baik, dapat mendorong ke arah timbulnya ketimpangan pembangunan antar wilayah dan ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Maka perlu adanya kejelasan tentang kewenangan dalam penataan ruang.⁵

Secara teoritik, bedakan pengertian “kewenangan” dan wewenang” seperti yang dikemukakan oleh Safri Nugraha, dkk. bahwa “kewenangan” itu terdiri dari banyak wewenang. Menurut Peter Leyland, kewenangan publik mempunyai dua ciri, yaitu: a). Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat. b). Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik.

Adapun “wewenang” secara umum merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Wewenang pemerintah ada dua: a). hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan, dan b). hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya.⁶

Pasal 7 ayat (1), (2), (3) Undang Penataan Ruang yang mengatur tentang “Tugas Negara-Pemerintah” dalam penataan ruang, detegaskan sebagai berikut:

1. Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan “kewenangan” penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
3. Penyelenggaraan penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan

tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Penataan Ruang tersebut meletakkan dan menegaskan “Kewajiban Negara” dan “Tugas Pemerintah” untuk menyelenggarakan penataan ruang bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam UUPR, kewenangan masing-masing pemerintah ini telah diperinci dengan tegas, yakni wewenang pemerintah (pusat) tertuang dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Penataan Ruang. Wewenang pemerintah daerah provinsi tertuang dalam Pasal 10, sedangkan wewenang pemerintah kabupaten/kota tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Penataan Ruang. Pasal 7 Undang-Undang Penataan Ruang 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.⁷

1. Wewenang Pemerintah

Wewenang pemerintah (pusat) dalam penataan ruang, secara terperinci dituangkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Penataan Ruang, sebagai berikut:

- (1) Wewenang pemerintah 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 strategi nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
 - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional
 - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
 - d. Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.
- (2) Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional meliputi:
 - a. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;

⁵ Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid S.H., M.Si, Op.cit. hlm 111.

⁶ Ibid, hlm 112.

⁷ Pasal 7-10 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
 - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional
- (3) Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi
- a. Penetapan kawasan strategis nasional.
 - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional.
 - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.
 - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.⁸

2. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam bidang penataan ruang diatur dalam pasal 10 Undang-Undang Penataan Ruang. Perlu dicatat, bahwa dalam hal ini, Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pada dasarnya, wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penataan ruang sama dengan wewenang pemerintah pusat, hanya berbeda dalam ruang lingkup dan hierarkinya.⁹ Wewenang tersebut secara terperinci dituangkan dalam pasal 10 Undang-Undang Penataan Ruang sebagai berikut:

- (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan 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 b meliputi:

- a. Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
 - b. Pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
 - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- (3) Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:
- a. Penetapan kawasan strategis provinsi;
 - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
 - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi
 - 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.¹⁰

Seperti halnya dengan pelaksanaan wewenang pemerintah pusat, dalam Pasal 10 ayat (6) Undang-Undang Penataan Ruang ditegaskan tugas yang secara khusus harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi sebagai konsekuensi dai dan dalam pelaksanaan wewenangnya dibidang penataan ruang tersebut, yaitu bahwa pemerintah daerah provinsi:

- a. Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:
 - 1) Rencana Umum dan Rencana Perinci Tata Ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
 - 2) Arahan aturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah; dan
 - 3) Petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.

⁸ Pasal 8 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁹ Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid S.H., M.Si, Op.cit. hlm 110.

¹⁰ Pasal 10 Ayat (1), (2), (3), (4), (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

b. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.¹¹

3. Wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota

Wewenang pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah daerah kota dalam bidang penataan ruang, secara terperinci tertuang dalam Pasal 11 ayat (1) hingga ayat (6) Undang-Undang 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 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;
 - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- Ketentuan Pasal 11 ayat (1), (2), dan ayat (3) Undang-Undang Penataan Ruang tersebut, menegaskan adanya tiga kelompok wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam bidang penataan ruang, yaitu:

1. Wewenang dalam penyelenggaraan penataan ruang, yang merupakan kelompok wewenang yang bersifat strategis.
2. Wewenang dalam pelaksanaan penataan ruang, yang merupakan kelompok wewenang yang lebih bersifat teknis operasional.
3. Wewenang berkaitan dengan penataan ruang kawasan strategis dan sifat teknis sekaligus. Penetapan dan pengendalian mengandung sifat strategis, perencanaan, dan pemanfaatan lebih bersifat teknis.

Lebih lanjut pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan: "Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2), (3), dan (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:

- a. Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- b. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang."¹²

b.) Prioritas Pelaksanaan Pembangunan

Dalam pelaksanaan/penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), perlu ditentukan prioritas pelaksanaan Pembangunan. Adapun prinsip-prinsip yang dijadikan dasar dalam penentuan prioritas adalah sebagai berikut:

1. Prioritas I
Pembangunan mendesak, ditentukan atas dasar besarnya pengaruh faktor yang menimbulkan masalah terhadap sektor-sektor lain dan keterkaitan dampak pananggulangan terhadap manfaat yang diterima masyarakat. Sektor-sektor yang terkait dalam prioritas ini lebih banyak berkaitan dengan kebutuhan dasar.
2. Prioritas II
Pembangunan sektor dan sub sektor yang dapat menggerakkan mekanisme percepatan pertumbuhan dan perkembangan sektor dasar utama.
3. Prioritas III
Pembangunan Strategis, merupakan sektor dan sub sektor penting yang implikasi

¹¹ Op.cit hlm 123.

¹² Pasal 11 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

perubahan struktural jangka menengah sesuai dengan tujuan pembangunan masyarakat adil dan makmur.

4. Prioritas IV

Pembangunan Pelengkap sektor dan sub sektor yang tidak bersifat kebutuhan dasar tetapi dipandang perlu dibangun sesuai dengan kemampuan dan potensi yang ada.¹³

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) diperlukan sebagai instrument dalam mekanisme pelaksanaan pembangunan, karena itu produknya menjadi sangat penting dalam usaha mencapai target pembangunan dan menjaga keseimbangan lingkungan. Sebagai tindak lanjut dari proses penyusunan Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) adalah pelaksanaan/implementasi dan pemantauan yang bertujuan untuk menciptakan konsistensi antara perencanaan dengan pelaksanaan di lapangan. Hal tersebut sangat penting karena ruang sebagai wadah berlangsungnya berbagai kegiatan pembangunan perlu dikelola sedemikian rupa sehingga dapat dilestarikan dan dimanfaatkan seoptimal mungkin. Untuk mendukung kelanjutan implementasi rencana pembangunan, diperlukan suatu pedoman yang jelas tentang mekanisme pelaksanaan kegiatan pembangunan, khususnya yang memanfaatkan lahan sebagai wadah berlangsungnya kegiatan. Upaya tersebut dilakukan dengan memberikan kewenangan menangani masalah pertanahan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dengan sendirinya, keseluruhan kegiatan pembangunan yang memanfaatkan lahan di bawah koordinasi BPN yaitu dalam bentuk persetujuan instansi ini. Demikian juga halnya dengan pengawasan terhadap fungsi ruang, lembaga tersebut diberikan tanggung jawab utama dalam memonitor pelaksanaan di lapangan.

Dalam hal penguasaan lahan untuk pemanfaatannya, terdapat dua mekanisme pembebasan yaitu oleh pemerintah dan swasta. Dua jenis pembebasan tersebut mempunyai mekanisme tersendiri dalam penguasaannya. Adapun pengelolaan dan teknik penanganan masing-masing kegiatan fungsional diserahkan kepada instansi yang

berkompeten atau terkait dengan kegiatan yang dialokasikan fungsinya.¹⁴

c.) **Mekanisme Pelaksanaan**

Pembangunan sebagai suatu proses, dimana tahapan proses tersebut dimulai dari kegiatan penyusunan rencana sampai pada akhirnya pada tahapan pelaksanaan. Tahapan pelaksanaan akan berkenaan dengan pihak-pihak yang berkepentingan, baik lembaga pemerintah, swasta maupun masyarakat. Untuk memperjelas gambaran mengenai pelaksanaan RTRW maka mekanisme pelaksanaannya meliputi :

1. Tahap dan Bentuk Pelibatan

Pemerintah sebagai fasilitator dalam proses pemanfaatan ruang perlu membuka akses dan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat dan swasta untuk dapat terlibat. Masyarakat dan swasta dapat mulai terlibat pada tahap-tahap proses pemanfaatan ruang.

Tahap kebijakan, ketika keputusan atau kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan ruang perkotaan akan diambil oleh pemerintah. Terdapat dua tahap kebijakan yang berbeda yaitu:

- a. Tahap penyusunan kebijakan dan program pemerintah, melalui penyusunan program lima tahunan dan program tahunan untuk melaksanakan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- b. Tahap pengambilan keputusan kebijakan perizinan, yang terkait dengan pemanfaatan ruang oleh masyarakat dan swasta yang melalui proses perizinan.
- c. Tahap pelaksanaan, ketika kebijakan dan program pemerintah yang terkait dengan pemanfaatan ruang akan dilaksanakan.
- d. Tahap pasca pelaksanaan, ketika kebijakan pemanfaatan ruang telah diputuskan atau pemanfaatan ruang telah dilaksanakan, namun ternyata memberikan dampak bagi masyarakat dan/atau swasta.¹⁵

2. Permasalahannya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Sebagai suatu produk hukum yang mengikat semua pihak, RTRW perlu diinformasikan dan disosialisasikan. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban dan sangat berperan dalam memasyarakatkan Rencana Tata Ruang

¹³ Yowa Abardani Lauta, *Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Bener Meriah Dalam Pelaksanaan Tata Ruang*, repository.usu.ac.id, Medan 2008, hlm 68.

¹⁴ Ibid. hlm 69

¹⁵ Hesty Hastuti, "Peran Masyarakat Dalam Pengaturan Tata Ruang", <https://www.bphn.go.id>, hlm 92.

Wilayah (RTRW). Untuk itu Pemerintah/Pemerintah Daerah perlu menyebar luaskan RTRW ini kepada masyarakat luas dan pihak-pihak yang terkait, sehingga semua pihak yang terkait dapat mengetahui dan melibatkan diri secara penuh dalam mewujudkan tata ruang sebagaimana mestinya dengan perencanaan.

Disamping itu juga masyarakat juga berhak mendapatkan informasi yang lengkap mengenai Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) ini dengan mudah. Oleh sebab itu Pemerintah/Pemerintah Daerah harus melakukan sosialisasi Rencana Tata ruang Wilayah (RTRW) secara efisien dan efektif, agar Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut benar-benar dapat dijadikan suatu instrument dalam pelaksanaan keseluruhan kegiatan pembangunan.

3. Acuan Bagi Penyusunan Rencana Lain

Arahan yang terdapat di dalam Rencana Tata ruang wilayah (RTRW) masih bersifat umum, sehingga perlu dijabarkan lagi kedalam tingkatan rencana yang lebih terinci, baik berupa rencana tata ruang maupun rencana sektoral sebagai acuan yang wajib dipatuhi untuk menjaga konsistensi pemanfaatan ruang, disamping itu juga menjadi dasar pertimbangan bagi penyusunan Rencana Strategis Pembangunan dan Program Pembangunan Tahunan atau lima tahunan pada periode berikutnya.¹⁶

4. Mekanisme Pemantauan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Rencana Tata ruang Wilayah (RTRW) dapat juga diartikan sebagai suatu bentuk perlakuan terhadap ruang wilayah berdasarkan kendala dan limitasi serta tuntutan pengembangannya. Atas dasar itu maka mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang dan sumber daya alam, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat/swasta harus merujuk pada rumusan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Pemantauan (*Monitoring*) pemanfaatan ruang mencakup kegiatan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dan pengumpulan data dari perubahan-perubahan yang terjadi sebagai bahan masukan untuk peninjauan kembali. Sedangkan pengendalian bertujuan memantapkan penggunaan ruang sesuai dengan rencana. Hal ini perlu dilakukan,

karena sering terjadi konflik penataan ruang, khususnya antara kawasan lindung dengan kawasan budidaya serta penguasaannya.

Pemantauan dan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dalam bentuk pengumpulan data/informasi tentang kegiatan pemanfaatan ruang yang terjadi dilapangan secara periodic. Instansi yang mempunyai kewenangan dalam pemantauan pemanfaatan ruang adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang pengawasannya dapat dilakukan secara bersama dengan instansi yang terkait dengan dikoordinasikan oleh BPN. Hasil pemantauan pemanfaatan ruang, selanjutnya diajdiikan sebagai bahan masukan dalam kegiatan pengendalian.

Pelaksanaan dari kegiatan pemantauan dan pengendalian tersebut dapat dilakukan melalui prosedur perijinan lokasi, pengembalian fungsi ruang, dan pencegahan terjadinya kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi ruang yang telah ditetapkan. Dasar hukum yang dipergunakan dalam hal ini disesuaikan dengan kepentingan dan bobot permasalahan.¹⁷

5. Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah

Apabila dalam kegiatan pemantauan dijumpai berbagai penyimpangan dalam pemanfaatannya, maka penyimpangan tersebut perlu dikaji. Pengkajian tersebut dimaksudkan untuk menemuknenali factor penyebab serta besarnya penyimpangan yang terjadi. Dalam tahap ini dapat disimpulkan apakah Rencana Tata ruang Wilayah perlu ditinjau kembali (*review*) atau tidak. Apabila dijumpai banyak penyimpangan atau terdapat perubahan-perubahan mendasar yang menjadi kriteria perlunya peninjauan kembali, maka proses selanjutnya adalah tahapan review. Dalam proses pemantauan ini, ada 2 (dua) kriteria utama perlu tidaknya peninjauan kembali yaitu :

1. Kriteria adanya simpangan
 - a. simpangan dalam pemanfataan
2. Kriteria adanya perubahan faktor eksternal
 - a. Terdapatnya peraturan dan rujukan baru

¹⁶ Yowa Abardani Lauta, Op.cit, hlm 70

¹⁷ <http://id.scribd.com>, *Mekanisme Pengendalian Pemanfaatan Ruang*, diakses tanggal 16 Januari 2020.

- b. Terdapatnya kebijakan baru baik yang dilakukan pusat, daerah maupun sektoral.
- c. Terdapat perubahan dinamis akibat kebijakan maupun pertumbuhan ekonomi
- d. Terdapat paradigma baru pembangunan atau penataan ruang

Dari kriteria tersebut selanjutnya dilakukan penilaian bobot simpangan yang menjadi alasan peninjauan kembali. Oleh karena itu, Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) dapat ditinjau kembali atau dievaluasi dalam jangka waktu lima tahun. Peninjauan ini diperlukan sebagai alat koreksi atau revisi kesesuaian rencana dengan pelaksanaan dan kondisi yang terjadi di lapangan.¹⁸

e. Penertiban Pemanfaatan Ruang

Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Penataan Ruang dijelaskan bahwa pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rancangan tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.¹⁹ Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Pasal 32 Undang-Undang Penataan Ruang.

Penertiban pemanfaatan ruang lebih mengarah pada penegakan atas konsekuensi hukum dari pelanggaran pemanfaatan ruang. Dalam penertiban ini, semua pihak yang terkait baik pemerintah maupun badan usaha atau masyarakat mempunyai tindakan hukum yang sama. Penertiban pemanfaatan ruang dapat dilakukan oleh Kepala Daerah, Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sementara itu DPRD juga mempunyai kewajiban dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).²⁰

c. Kewenangan pemerintah daerah di bidang penataan ruang

Sistem dan pola hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota di bidang tata ruang sama seperti pola hubungan bidang pemerintahan yang lainnya, oleh karena

perencanaan tata ruang hanyalah sebagian penyerahan urusan dari pemerintahan tersebut tertuang dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang menegaskan bahwa Negara Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan Undang-Undang (UU).²¹ Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Untuk dapat merealisasikan konsep otonomi daerah, maka pemerintah daerah melakukan kegiatan pembangunan diberbagai sektor guna memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Dalam melaksanakan pembangunan tersebut masing-masing pemerintah daerah terlebih dahulu mempersiapkan suatu rencana pembangunan yang di kenal dengan sebutan Rencana Tata Ruang. hal ini dimasukkan supaya dalam melaksanakan pembangunan terlebih dahulu dilakukan suatu rencana guna menghindari permasalahan yang akan timbul dikemudian hari. Selain itu, melalui perencanaan tata ruang diarahkan agar pembangunan berjalan secara serasi dan seimbang dengan keadaan lingkungan dan kondisi masing-masing wilayah.²²

Penjelasan Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang di kemukakan bahwa pelaksanaan pembangunan, baik ditingkat pusat maupun daerah, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Kondisi wilayah Indonesia yang terdiri dari wilayah nasional, provinsi, kabupaten/kota, yang masing-masing sub sistem ruang menurut batasan administrasi, dan di dalam subsistem ruang tersebut terdapat sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda. Dalam menyusun suatu rencana tata ruang, masing-masing daerah memiliki karakteristik yang spesifik. Hal ini

¹⁸ Yowa Abardani Lauta, *Op.cit*, hlm 75

¹⁹ Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

²⁰ Hasni, *Hukum Tata ruang dan Penatagunaan Tanah*, hlm 193

²¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

²² Blog.unnes.ac.id. *Konsep Dasar Otonomi Daerah-Negara dan Pemerintahan*

disebabkan oleh letak dan kondisi masing-masing daerah berbeda. Sering terjadi perencanaan tata ruang suatu daerah tidak sinkron dengan daerah lainnya, terutama perencanaan tata ruang di daerah perbatasan adalah konsekuensi dari dampak informasi yang mendorong ke arah desentralisasi.

Sangatlah penting memahami Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dalam pelaksanaan penataan tata ruang, hal ini disebabkan karena setiap daerah walaupun diberikan kewenangan masing-masing dengan otonomi daerahnya tetapi harus tetap sinkron dan memiliki hubungan satu dengan lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah bukan digunakan secara seenaknya akan tetapi memiliki batasan-batasan dan tetap memperhatikan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dan kepentingan daerah lain. Maka dari itu pemerintah daerah dalam menjalankan penataan ruang haruslah tetap berkoordinasi dengan pemerintah pusat serta pemerintah daerah lainnya.

B. Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Pelaksanaan Dalam Penataan Ruang

Dalam rangka fungsi penataan tata ruang, maka terdapat beberapa kendala yang dihadapi. Kendala-kendala tersebut umumnya terdiri dari berbagai macam yang biasanya dapat menghambat setiap program yang diinginkan dalam rencana tata ruang. Kendala tersebut antara lain:

- a). 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. Misalnya pemanfaatan ruang lahan yang tidak sesuai dengan asas tata ruang, dimana lahan yang awalnya sebagai ruang lahan pertanian dijadikan sebagai pembangunan kantor-kantor pemerintahan dan fasilitas usaha kredit perumahan. Hal ini tentunya bukan suatu yang dapat dibenarkan, karena idealnya ruang lahan

yang seharusnya dapat menambah dan meningkatkan hasil pertanian masyarakat dan juga pemerintahan menjadi berkurang, disebabkan lahan-lahan tersebut telah berubah menjadi lahan kantor dan perumahan. Pemanfaatan fungsi tata ruang sebaiknya bersinergi dengan komponen lingkungan hidup, masyarakat serta *stakeholders* yang ada. Kerjasama antara komponen tersebut idealnya akan menghasilkan rencana tata ruang yang sesuai dengan ketentuan hukum yang ada terutama Undang-Undang tata ruang dan berbagai peraturan yang berkaitan dengan fungsi tata ruang dan lingkungan hidup itu sendiri.²³

- b). kondisi tidak adanya ketegasan hukum bagi setiap orang yang melanggar ketentuan dalam ruang. Artinya bahwa setiap orang yang melakukan penyimpangan penggunaan rencana tata ruang tidak diberikan sanksi. Padahal berbagai kelompok usaha seperti pengusaha pengembang perumahan menjalankan usaha pembangunan perumahan tidak mengindahkan prinsip ketentuan hukum tata ruang yang berlaku. Kawasan persawahan yang selama ini dijadikan tanah pertanian masyarakat telah diubah fungsinya menjadi tempat usaha kredit perumahan. Pola yang hanya mengejar keuntungan sesaat dari bisnis kredit tersebut merubah fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman. Dengan hanya bermodalkan loby pada oknum-oknum tertentu ijin untuk mendirikan usaha pembangunan perumahan dapat diperoleh tanpa memperhitungkan akibat dimasa yang akan datang. Dalam menghadapi kondisi demikian ketegasan hukum dalam pemanfaatan fungsi tata ruang mutlak diperlukan.²⁴
- c). Dalam perencanaan tata ruang selalu disatukan dengan rencana pengembangan. Sehingga penetapan rencana tata ruang

²³ Elita Rahmi, "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia", Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 3 September 2010, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, hlm 143

²⁴ <https://blog.ruangguru.com>. *Permasalahan Tata Kota dan Perencanaan Ruang*. Diakses tanggal 8 februari 2020.

menjadi kabur karena simpang siur dengan rencana pengembangan. Seharusnya rencana pengembangan mengacu pada rencana tata ruang. Karena seharusnya perencanaan tata ruang dijadikan acuan dalam rencana pembangunan.

Rencana pemanfaatan fungsi tata ruang idealnya harus dipikirkan dan direncanakan dengan jelas, sehingga pemanfaatan juga dapat membawa dampak positif. Rencana tata ruang yang hanya didasarkan pada kepentingan semata dan sesaat tentunya membawa konsekuensi yang tidak diharapkan. Adanya kesemrautan dan semakin berkurangnya ruang wilayah merupakan suatu problem yang menjadi tantangan Pemerintah Daerah. Sudah saatnya pengembangan dan pembanagunan termasuk fungsi tata ruang diwilayah provinsi, kabupaten/kota harus direncanakan sesuai dengan lingkungan hidup dan kebutuhan yang benar-benar mendesak.²⁵

- d). Dalam penetapan rencana tata ruang lebih banyak didominasi oleh keputusan politik, tidak bisa dipungkiri bahwa stabilitas politik di Indonesia masih kurang baik. Banyak pengambil kebijakan dan keputusan memutuskan atau mengeluarkan kebijakan yang tidak objektif. Seharusnya perencanaan ttata ruang mengacu pada objetifitas karakteristik wilayah, bukan kebijakan politik. sehingga objektifitas terhadap karakteristik wilayah menjadi tidak dapat berjalan dengan baik. Hal ini sering menjadi kenyataan dalam pengambilan keputusan pemerintah daerah dalam pemanfaatan fungsi tata ruang yang serasi dengan lingkungan hidup yakni keputusan politik yang tidak didasarkan pada objektifitas keadaan ruang. Terkadang pengambilan keputusan atau kebijakan yang di ambil oleh Pemerintah Daerah tidak dipertimbangkan secara matang dan lebih banyak didasarkan pada kebutuhan sesaat.

Kemauan politik Pemerintah Daerah yang tidak mempertimbangkan pemanfaatan fungsi tata ruang yang sesuai dengan lingkungan hidup dan tidak mendasarkan kebijakan Peraturan Perundang-Undangan dan Lingkungan Hidup itu sendiri telah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai objek pemegang kekuasaan yang telah keliru mengimplementasikan perintah Undang-Undang Tata Ruang dan Lingkungan Hidup. Bukan tidak mungkin, hasil kebijakan pemerintah tersebut dapat digugat oleh masyarakat dan bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di lingkungan hidup dan tata ruang, karena merupakan bentuk salah menafsirkan perintah Undang-Undang itu sendiri.²⁶

Pengambilan kebijakan atau keputusan politik yang didasarkan pada kepentingan umum terutama sesuai dengan legalitas yang ada perlu dikedepankan tanpa terkecuali. Kebijakan politi pemerintah daerah dalam pemanfaatan fungsi tata ruang yang sesuai dengan lingkungan hidup dan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk menjaga kelangsungan tata ruang dan lingkungan hidup diwilayah Provinsi, Kabupaten/Kota itu sendiri.

Dengan demikian keputusan atau kebijakan politik terhadap tata ruang dan lingkungan hidup diintegrasikan dan diharmonisasikan dengan sector yang lain dengan cara sebagai berikut:

- 1). Pemberian kebijakan ruang hidup yang luas bagi rakyat serta kerja sama antara komponen masyarakat yang tercerminkan pada komitmen politik pemerintahan daerah;
- 2). Peningkatan koordinasi antar komponen pemerintah daerah, masyarakat dan swasta;
- 3). Pengarusutamaan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan keseluruh bidang disertai peningkatan koordinasi pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional dan daerah.

Konflik kepentingan yang dihadapi pemerintah daerah dalam kaitannya dengan perubahan fungsi tata ruang dan

²⁵ <https://blog.ruangguru.com>. *Permasalahan Tata Kota dan Perencanaan Ruang*. Diakses tanggal 12 februari 2020.

²⁶ <https://blog.ruangguru.com>. *Permasalahan Tata Kota dan Perencanaan Ruang*. Diakses tanggal 13 februari 2020

lingkungan hidup cukup dilematis. Di satu sisi pemerintah daerah harus memacu pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan sector industry, jasa dan property. Namun disisi lain juga harus mempertahankan keberadaan dan kelangsungan sector, misalnya pertanian dan perumahan serta industry.²⁷

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peran pemerintah daerah masih kurang dalam penataan ruang, sehingga membutuhkan peran aktif pemerintah daerah untuk turut serta meningkatkan kualitas rencana tata ruang dan harus mendasarkan pada rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Partisipasi pemerintah daerah dapat menentukan kualitas rencana tata ruang, rencana tata ruang yang baik dinilai dari seberapa besar rencana tersebut dapat diimplementasikan sebagai acuan pembangunan di daerah.
2. Faktor penghambat pelaksanaan peran Pemerintah Daerah dalam penataan ruang adalah tidak meratanya kualitas dan kemampuan sumberdaya manusia dalam bidang pelaksanaan penataan ruang dan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal aparatur pemerintah daerahnya sendiri masih kurangnya koordinasi antara legislative dan eksekutif sehingga mengakibatkan tidak berjalannya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut. Selain itu kurang dilibatkannya masyarakat dalam hal penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah sangat minim sehingga masyarakat tidak mengerti bagaimana peraturan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

B. Saran

1. Dalam bidang administrasi Pemerintahan, Pemerintah Daerah harus mengkoordinasikan dengan baik instansi-

instansi pemerintahan yang berwenang dalam melaksanakan penataan ruang dan membantu pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan penataan ruang.

2. Menyediakan sarana dan prasarana penunjang yang memadai serta mendukung dalam melaksanakan peran pemerintah daerah dalam melaksanakan perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang agar dihasilkan tata ruang yang teratur, efisien dalam penggunaan lahan dan tidak merusak keadaan lingkungan. Dalam segi kemasyarakatan pemerintah daerah harus selalu tetap mengoptimalkan peran masyarakat dalam penataan ruang, kemudian menyediakan lapangan kerja yang berwawasan lingkungan selain daripada pertanian agar masyarakat beralih mata pencaharian yang tidak banyak memerlukan lahan sehingga kawasan lindung tidak beralih fungsinya.
3. Pemerintah daerah mengadakan penyuluhan kepada masyarakat tentang peraturan penataan ruang dimasing-masing wilayah kota, agar masyarakat mengetahui, mengerti masyarakat tidak membangun di tempat-tempat yang sudah ditetapkan di Peraturan Daerah. Bila masyarakat mengerti maka pembangunan di setiap wilayah kota akan bagus dan teratur.
4. Pemerintah Daerah diwajibkan saling berkoordinasi dengan DPRD dan instansi-instansi yang berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang.

Daftar Pustaka

- A.P. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan Dari UUPA*, Bandung 1992.
- Charles Jackson, Muhammad Akib Dkk. *Hukum Penataan Ruang*, PKKPU FH UNILA Bandar Lampung 2013.
- Kartasmita.G. *Administrasi Pembangunan (Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta 1997.
- Robinson Tarigan *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara. Medan 2003

²⁷ Elita Rahmi, "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia" Op.cit hlm 144

- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Dalam Pembangunan*, Alumni Bandung 2002.
- Silalahi M. Daud, *Hukum Lingkungan dan Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Alumni Bandung 2006.
- Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid S.H., M.Si *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenadamedia Group, Makasar 2014
- Solihin, *Pengaturan Hukum Rencana Tata Ruang Wilayah dan Interior Perkotaan*, Gramedia Pustaka 2004.
- Sugianto *Teori-Teori Hukum Tata Ruang*, Rajawali Press, 2004.

Internet

- <http://www.penataanruang.com/penataan-ruang.html>. Di akses tanggal 28 Oktober 2019.
- <https://tatyalfiah.wordpress.com> *pengertian struktur ruang dan pola ruang dalam penataan ruang*. Di akses tanggal 28 Desember 2019.
- <https://blog.ruangguru.com>. *Permasalahan Tata Kota dan Perencanaan Ruang*. Diakses tanggal 12 februari 2020.
- Yowa Abardani Lauta, *Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Bener Meriah Dalam Pelaksanaan Tata Ruang.*, repository.usu.ac.id, Medan 2008,
- Elita Rahmi, *"Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia"*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 3 September 2010, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.
- Hesty Hastuti, *Peran Masyarakat Dalam Pengaturan Tata Ruang*, <https://www.bphn.go.id>
- <http://id.scribd.com>, *Mekanisme Pengendalian Pemanfaatan Ruang*, diakses tanggal 16 Januari 2020