

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2013 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN MINAHASA UTARA¹

Oleh :
Regina Gladis Raranta²
Josepus J. Pinori³
Sarah D. L. Roeroe⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan mengetahui bagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap infrastruktur di Kabupaten Minahasa Utara dan untuk memahami dan mengetahui bagaimana tanggung jawab Pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur menurut Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Minahasa Utara. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Pengaturan infrastruktur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah saat ini berada dalam kondisi disharmoni vertikal dan mengalami kekosongan norma (*legal vacuum*). Secara yuridis, Peraturan Daerah ini belum menyesuaikan diri dengan perubahan fundamental dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Undang-Undang Cipta Kerja) dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah terbaru, terutama terkait perubahan sistem perizinan dari Izin Pertambangan Rakyat (IPR) menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). 2. Tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara terhadap pembangunan infrastruktur sebagaimana diamanatkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah secara normatif merupakan kewajiban mutlak dalam kerangka *Welfare State*. Namun, tanggung jawab ini lemah dalam implementasi karena sifat pasalnya yang deklaratif (anjaran) dan ketiadaan klausul sanksi eksplisit bagi pejabat publik yang lalai atau melakukan pembiaran (*Liability for Omission*).

Kata Kunci : *tanggung jawab pemerintah, pembangunan infrastruktur*

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711011062

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan ruang wilayah merupakan salah satu pilar utama dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan. Hal ini diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁵ Kebijakan yang tepat dalam pembangunan infrastruktur sangat diperlukan untuk mendukung aktivitas ekonomi nasional. Pembangunan infrastruktur yang efektif tidak hanya mendorong kemajuan bangsa, tetapi juga meningkatkan produktivitas dan daya saing negara, sehingga menjadi prioritas utama dalam agenda pembangunan.⁶

Pemerintah Indonesia telah berupaya mengatasi ketimpangan melalui berbagai program, seperti pembangunan infrastruktur masif yang mencakup jalan, bandara, dan pelabuhan, serta program Dana Desa yang digulirkan sejak 2015. Tujuannya adalah untuk mengakselerasi pembangunan di daerah tertinggal. Meskipun demikian, hasil dari program-program ini masih menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara daerah maju dan daerah yang masih tertinggal.⁷

Ketimpangan antara wilayah Indonesia bagian barat dengan bagian timur merupakan salah satu tantangan utama yang dihadapi di berbagai sektor, mulai dari infrastruktur, kesehatan, pendidikan, hingga kualitas sumber daya manusia (SDM).⁸ Salah satu faktor penyebabnya adalah kondisi geografis yang sangat beragam, terdiri lebih dari 17.000 pulau dengan topografi yang bervariasi. Tantangan geografis seperti wilayah kepulauan yang terpencar, daerah rawan bencana, serta perbedaan karakteristik wilayah menyebabkan biaya pembangunan infrastruktur menjadi sangat tinggi di beberapa daerah. Akibatnya, pembangunan cenderung terpusat di wilayah yang lebih mudah dijangkau dan memiliki potensi ekonomi lebih

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

⁶ PT SMI, “Pentingnya pembangunan infrastruktur di Indonesia,” diakses pada 30 Agustus 2025, <https://www.ptsmi.co.id/pembangunan-infrastruktur-di-indonesia>.

⁷ Anggi Rizkina Sari Siregar “Pentingnya Pemerataan Pembangunan Ekonomi dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Indonesia” Pusat riset dan inovasi nasional, Volume 5 Nomor 1, 2025, hlm 2.

⁸ Sri Adiningsih, “Tantangan Pemerataan Pembangunan” (Warta Wantimpres, 9 april

besar.⁹ Kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan, seperti kesulitan membangun konektivitas antar pulau, keterbatasan akses listrik dan telekomunikasi, serta perbedaan kualitas infrastruktur antara kota dan desa. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang inovatif untuk mengatasi tantangan tersebut.⁷

Pemerintahan Daerah adalah elemen penting dalam sistem pemerintahan nasional yang berfungsi strategis dalam memberikan pelayanan publik yang efisien dan pembangunan yang seimbang. Sejak dimulainya era reformasi, Indonesia telah mengalami perubahan dalam paradigma pemerintahan dari sistem terpusat menjadi sistem yang terdesentralisasi. Perubahan ini terwujud melalui kebijakan otonomi daerah yang memberikan kekuasaan signifikan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pendukung¹⁰.

Ketimpangan pembangunan seringkali menjadi permasalahan serius dan jika tidak dapat diatasi secara hati-hati akan menimbulkan krisis yang lebih kompleks seperti masalah kependudukan, ekonomi, sosial, politik, lingkungan dan juga dalam konteks makro dapat merugikan proses pembangunan yang ingin dicapai suatu wilayah. Pembangunan daerah merupakan tanggung jawab utama pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya dan penataan ruang yang terencana serta berkeadilan. Namun dengan adanya Problematik dalam pembangunan merupakan persoalan yang dilakoni setiap negara baik oleh negara maju, berkembang, maupun tertinggal. Pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses multidimensi yang melibatkan perubahan dalam sikap, struktur, dan faktor kelembagaan, serta percepatan pertumbuhan ekonomi, ketidakadilan, serta penghapusan kemiskinan absolut. Ketimpangan antar wilayah adalah suatu dimensi yang lumrah terjadi di setiap negara, baik di negara maju, berkembang, maupun tertinggal.

Kabupaten Minahasa Utara di Provinsi Sulawesi Utara merupakan wilayah strategis yang diapit oleh Kota Manado dan kota pelabuhan Bitung, bahkan sebagian area Bandar Udara Internasional Sam Ratulangi berada di wilayah

Minahasa Utara.¹¹ Namun, potensi strategis ini belum diimbangi dengan pemerataan pembangunan. Dari sembilan kecamatan ini sayangnya hanya sedikit yang mendapatkan fokus pembangunan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan daerah, bukan hanya ketimpangan pembangunan yang terjadi tetapi juga beberapa kecamatan bahkan tidak memiliki pembangunan fisik sama sekali yang mengakibatkan kesenjangan pembangunan daerah di Kabupaten Minahasa Utara.

Pembangunan Daerah merupakan tanggung jawab utama pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya dan penataan ruang yang terencana serta berkeadilan. Di Kabupaten Minahasa Utara, pembangunan infrastruktur seperti jalan, penerangan jalan, dan pengembangan ibu kota kabupaten menjadi aspek penting yang sangat menentukan kualitas pelayanan publik dan aksesibilitas masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Perda ini berfungsi sebagai pedoman utama dalam pengelolaan ruang dan pengendalian pembangunan selama 20 tahun kedepan (2013–2033)¹². Rencana Tata Ruang Wilayah ini memuat ketentuan rinci mengenai pembagian fungsi ruang, zonasi wilayah, jaringan infrastruktur, kawasan strategis, serta rencana pengembangan pusat-pusat kegiatan, termasuk ibu kota kabupaten. Hal ini mencakup pengembangan infrastruktur jalan yang memadai, penerangan jalan umum yang mencakup seluruh daerah, serta peningkatan fungsi ibu kota kabupaten sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat.¹¹

Peraturan Daerah ini juga mengatur zonasi yang membatasi pemanfaatan ruang agar pembangunan berjalan sesuai dengan potensi dan karakteristik wilayah masing-masing. Namun, kondisi nyata di lapangan memperlihatkan gambaran yang jauh berbeda. Banyak wilayah di Kabupaten Minahasa Utara, terutama di daerah-daerah pinggiran dan ibu kota kabupaten sendiri, menghadapi permasalahan serius dalam hal ketersediaan dan kualitas infrastruktur.

Jalan-jalan yang rusak parah dan minimnya penerangan jalan di sejumlah kawasan

⁹ Liputan6, "Penyebab Pembangunan Belum Merata di Indonesia Dilihat dari Aspek Geografis" (Liputan6, 6 april 2025), hlm. 2 ⁷ *bid.*, hlm.6

¹⁰ Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*: Naskah Akademik. Jakarta: LIPI Press, 2005.

¹¹ BPK Sulut "Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara" <https://sulut.bpk.go.id/pemerintah-kabupaten-minahasa-utara>. Diakses pada 30 Agustus 2025.

¹² Kabupaten Minahasa Utara, *Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2013–2033*, (Airmadidi: Lembaran Daerah Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2013 Nomor 1), Konsideran Menimbang huruf b ¹¹ *Ibid.* Pasal 1 angka 7 dan Pasal 8 ayat (1)

menimbulkan hambatan signifikan bagi mobilitas warga dan aktivitas ekonomi masyarakat. Ketimpangan pembangunan ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara norma yang tercantum dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah dengan implementasinya di lapangan.

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, terdapat ketidaksesuaian signifikan antara norma hukum yang ditetapkan dengan implementasi di lapangan, yang secara yuridis menimbulkan persoalan efektivitas perda sebagai instrumen hukum. Norma dalam Pasal 5 menegaskan tentang fondasi struktur ruang, Pasal ini menegaskan bahwa pembangunan Kabupaten Minahasa Utara tidak dilakukan secara acak, melainkan berdasarkan tiga pilar utama yaitu titik-titik pusat pertumbuhan (ekonomi/pelayanan), jaringan jalan utama, dan jaringan pendukung lainnya.¹³

Dasar hukum bagi peta perencanaan wilayah. Dalam pasal 7 menegaskan mengenai Integrasi Multimoda Transportasi yaitu, komitmen kabupaten untuk membangun sistem transportasi yang terintegrasi (intermoda). Minahasa Utara diposisikan bukan hanya mengandalkan jalan darat, tetapi juga mengoptimalkan potensi laut (pelabuhan), udara (bandara), dan rencana masa depan yaitu perkeretaapian.¹⁴ Dan pasal dan 8 menegaskan mengenai strategi konektivitas darat. Diantaranya ialah Hierarki Jalan yang Menetapkan jalur-jalur utama (Arteri dan Kolektor) yang harus dijaga kualitasnya untuk kelancaran logistik provinsi (seperti jalur Manado-Bitung). Modernisasi Infrastruktur, Penegasan keberadaan Jalan Tol dan akses khusus ke Bandara Internasional sebagai penggerak ekonomi utama. Pemerataan Akses (Jalan Lingkar), Rencana pembangunan jalan-jalan lingkar menunjukkan penegasan untuk membuka akses ke wilayah-wilayah yang sebelumnya terisolasi agar ekonomi merata. Serta Sempul Transportasi yang Menetapkan lokasi-lokasi terminal (Tipe A, B, dan C) sebagai titik temu angkutan penumpang agar pergerakan masyarakat lebih teratur. Dan Konektivitas Kepulauan untuk Penegasan bahwa wilayah kepulauan (seperti Gangga, Bangka, Talise) tetap menjadi prioritas melalui rencana pengembangan pelabuhan penyeberangan.¹⁵

Peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersifat mengikat dan menjadi dasar bagi seluruh rencana pembangunan sektoral di tingkat daerah.

Ketidaksesuaian pelaksanaan perda ini tidak hanya menghambat pembangunan, tetapi juga berpotensi menimbulkan konflik sosial serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih jauh lagi, asas keadilan sosial yang menjadi salah satu prinsip dasar pemerintahan daerah menuntut agar pembangunan dilakukan secara merata dan berkeadilan tanpa diskriminasi wilayah.

Kondisi ideal yang seharusnya terwujud di Kabupaten Minahasa Utara adalah tersedianya infrastruktur yang merata, memadai, dan berfungsi baik di seluruh wilayah, sebagaimana amanat Perda Rencana Tata Ruang Wilayah dan prinsip pembangunan berkeadilan. Idealnya, setiap kecamatan dan desa memiliki akses jalan yang layak, penerangan jalan umum yang memadai, serta fasilitas lalu lintas yang berfungsi optimal guna mendukung mobilitas masyarakat dan aktivitas ekonomi daerah. Kondisi ideal tersebut sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan pemerataan pembangunan yang menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶

Realitas di Minahasa Utara menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan dengan norma hukum tersebut. Jalan yang rusak dan tidak segera diperbaiki, minimnya penerangan jalan, serta lampu lalu lintas yang tidak berfungsi mencerminkan lemahnya pengawasan serta implementasi kebijakan pembangunan daerah. Situasi ini bukan hanya sekadar masalah teknis, tetapi juga merupakan bentuk ketidaksiharan antara kebijakan dengan prinsip hukum tata ruang yang berlaku. Jika dibiarkan berlarut, kondisi ini berpotensi melanggar asas pemerataan pembangunan sebagaimana ditekankan dalam kedua undang-undang tersebut, sekaligus menimbulkan ketidakadilan sosial di tengah masyarakat.¹⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap infrastruktur di Kabupaten Minahasa Utara?
2. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur menurut

¹³ *Op.Cit*, pasal 5

¹⁴ *Ibid*, pasal 7

¹⁵ *Op.Cit*, pasal 8

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

¹⁷ Sutedi, Adrian, *Hukum Tata Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 87

Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang di Kabupaten Minahasa Utara?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian Hukum Normatif.

PEMBAHASAN

A. Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap infrastruktur di Kabupaten Minahasa Utara.

Secara konseptual, Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah adalah perwujudan tanggung jawab Negara Kesejahteraan (*Welfare State*),¹⁸ di mana pemerintah daerah wajib menjamin ketersediaan infrastruktur dasar bagi publik. Namun, tanggung jawab ini harus dipilah berdasarkan kewenangan *Decentralization*. Dalam meninjau Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Minahasa Utara, penting untuk memastikan bahwa Peraturan Daerah tersebut secara tegas membedakan tanggung jawab infrastruktur Kabupaten/Kota, Provinsi, dan Pusat. Kegagalan mendefinisikan batas kewenangan ini akan menimbulkan disharmoni dan mengaburkan pertanggungjawaban hukum (*liability*) pemerintah Kabupaten Minahasa Utara.

Peraturan Daerah merinci alokasi ruang untuk Infrastruktur Transportasi seperti jalan, pelabuhan, Sumber Daya Air, baik air baku, irigasi, dan energi/telekomunikasi. Tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara di sini adalah garda pertama, sebagai perencana yang harus menetapkan lokasi dan peruntukan prasarana, juga sebagai pengawas yang harus menjaga alokasi ruang tersebut dari alih fungsi ilegal misalnya, mencegah pembangunan perumahan di koridor rencana jalan atau area resapan air. Konsistensi penegakan aturan di kawasan-kawasan alokasi ruang inilah yang menjadi inti dari tanggung jawab hukum pemerintah.

Kekuatan mengikat norma tanggung jawab dalam Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Minahasa Utara patut dipertanyakan dari aspek bahasa hukum yang digunakan. Seringkali, Peraturan Daerah ini menggunakan bahasa yang bersifat deklaratif atau hanya anjuran. Secara yuridis jika pemerintah daerah

gagal merealisasikan infrastruktur yang hanya diarahkan, mereka tidak dapat dituntut secara hukum karena rencana tersebut hanya bersifat anjuran, bukan perintah wajib (*verplichte*). Kelemahan ini membuka celah hukum bagi ketidakdisiplinan tata ruang.

Disharmoni Konektivitas dalam Kawasan Strategis Kota Bitung, Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Manado. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 cenderung terjebak dalam pola pikir *island-thinking*, di mana perencanaan infrastruktur hanya berfokus pada batas administratif Kabupaten Minahasa Utara tanpa sinkronisasi yang kuat dengan wilayah tetangga yaitu Kota Manado dan Kota Bitung. Sebagai wilayah yang secara geografis tada di antara dua kota besar, Minahasa Utara berfungsi sebagai koridor utama dalam konsep integrasi Kota Bitung, Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Manado. Ketidakselarasan standar prasarana, seperti perbedaan klasifikasi kapasitas beban jalan arteri atau ketiadaan sistem drainase lintas batas yang terpadu, menjadi hambatan nyata bagi efisiensi logistik nasional. Menurut teori penataan ruang, kegagalan harmonisasi lintas batas akan menyebabkan ketidakefektifan sistem prasarana wilayah yang berujung pada eksternalitas negatif, seperti kemacetan kronis di titik-titik perbatasan akibat penyempitan jalur (*bottleneck*) atau luapan air permukaan yang tidak terakomodasi oleh saluran drainase tetangga.¹⁹

Peraturan Daerah ini menghadapi potensi disharmoni vertikal karena harus tunduk pada asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* terhadap Undang-Undang yang lebih baru.

1. Peraturan Daerah ini dibuat sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengubah secara fundamental pembagian urusan dan kewenangan infrastruktur. Tanggung jawab yang diatur dalam Peraturan Daerah tahun 2013 berpotensi bertentangan kewenangan (*conflict of authority*) dengan urusan yang kini ditarik ke Provinsi atau Pusat.
2. Dalam konteks perizinan, Peraturan Daerah ini masih merujuk pada mekanisme lama seperti Izin Pemanfaatan Ruang (IPR). Sementara itu, Undang-Undang Cipta Kerja Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengubah nomenklatur tersebut menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR).²⁰ Peraturan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 202.

¹⁹ Budi Santoso, "Analisis Keterpaduan RTRW dan RPJMD Pasca Revisi UU Cipta Kerja," *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, Vol. 8, No. 2 (2022), hlm. 145-148.

²⁰ Denny Indrayana, "Dampak Omnibus Law terhadap Kewenangan Daerah dalam Bidang Tata Ruang dan

Daerah yang masih menggunakan istilah lama ini secara yuridis dapat dianggap disharmoni prosedural, yang pada akhirnya menghambat tanggung jawab pemerintah dalam memberikan layanan perizinan yang cepat dan modern.

Dalam hal ini, terjadi Kekosongan norma (*legal vacuum*) terkait infrastruktur skala besar yang ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) setelah tahun 2013, seperti Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang dan Jalan Tol Manado-Bitung. Proyek-proyek ini mungkin belum secara eksplisit dialokasikan atau dirinci dalam peta dan pasal Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2013.²¹

Kekosongan ini menyebabkan Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara kehilangan dasar hukum yang kuat untuk mengendalikan pemanfaatan ruang di area sekitar PSN. Konsekuensinya, tanggung jawab pemerintah daerah cenderung menjadi reaktif dan *ad-hoc*, bukan proaktif dan terencana sesuai amanat Peraturan Daerah.

Efektivitas tanggung jawab pemerintah harus didukung oleh mekanisme sanksi yang adil. Umumnya, Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Minahasa Utara memuat sanksi tegas bagi masyarakat atau swasta yang melanggar pemanfaatan ruang. Namun, analisis krusial menunjukkan adanya ketiadaan sanksi bagi pejabat publik (*Liability for Omission*) yang lalai atau tidak melaksanakan pembangunan infrastruktur sesuai rencana dan target waktu.²² Secara normatif, ketiadaan sanksi bagi penguasa ini merupakan titik lemah yang menciptakan imunitas hukum bagi pemerintah daerah. Akibatnya, tanggung jawab pembangunan infrastruktur yang tertuang dalam Peraturan Daerah hanya mengikat di tataran dokumen, tanpa konsekuensi hukum nyata jika gagal dieksekusi, menjadikan janji tersebut hanya bersifat moral, bukan legal.

Pengaturan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2013 ini menimbulkan beberapa implikasi hukum signifikan terhadap pembangunan infrastruktur di Kabupaten Minahasa Utara.

1. Disharmoni norma dengan Undang-Undang di atasnya, terutama Undang-Undang Cipta Kerja, menimbulkan ketidakpastian hukum

(*rechtsonzekerheid*) dalam proses perizinan dan investasi infrastruktur. Investor mungkin ragu karena Peraturan Daerah masih merujuk pada prosedur yang sudah kadaluarsa.

2. Norma yang bersifat deklaratif dan ketiadaan sanksi bagi pemerintah mengakibatkan akuntabilitas pemerintah menjadi rendah, sehingga masyarakat sulit menuntut haknya untuk mendapatkan infrastruktur yang layak sesuai rencana tata ruang.
3. Perda Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 sudah tidak memadai lagi sebagai instrumen hukum yang efektif untuk mengatur tanggung jawab pembangunan infrastruktur.²³ Maka, solusi hukumnya adalah dilakukannya revisi total atau pencabutan Peraturan Daerah tersebut agar sejalan dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan mampu merespons kebutuhan Proyek Strategis Nasional (PSN) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang, sehingga tanggung jawab pemerintah dapat ditegakkan secara yuridis.

Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah memegang peranan fundamental dalam sistem perencanaan pembangunan daerah. Kedudukannya adalah sebagai instrumen hukum yang bersifat mengikat dan menjadi pedoman tertinggi di tingkat kabupaten untuk mengatur pemanfaatan ruang, yang secara inheren mencakup seluruh aspek pembangunan, termasuk pembangunan infrastruktur. Peraturan Daerah ini merupakan implementasi dari pendelegasian wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peran Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah adalah untuk mengarahkan agar pemanfaatan ruang wilayah dilaksanakan secara berdaya guna, berhasil guna, serta menjamin tercapainya keseimbangan dan keberlanjutan. Oleh karena itu, seluruh program dan kebijakan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat, wajib berpedoman pada ketentuan yang termuat dalam Peraturan Daerah ini.²⁴

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2013/2033 berfungsi sebagai dokumen perencanaan komprehensif yang mengintegrasikan aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam satu kerangka spasial.

Perizinan", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 51 No. 1 (2022), hlm.

²¹ Fajar Laksono, "Kekosongan Hukum dalam Perencanaan Pembangunan Strategis Nasional", Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 4 (2018), hlm. 25-28

²² Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke-12, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 401.

²³ Maria Farida Indrati S., Op. Cit., hlm. 170

²⁴ Budi Santoso, "Analisis Keterpaduan RTRW dan RPJMD Pasca Revisi UU Cipta Kerja," Jurnal Kebijakan Publik Indonesia, Vol. 8, No. 2 (2022), hlm. 145-148.

Tujuan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) adalah untuk menciptakan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Secara umum, Perda ini menetapkan dua kategori kawasan utama yang menjadi dasar tanggung jawab Pemerintah Daerah (Pemda) Minahasa Utara antara lain:

1. Penetapan Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya

Pembagian ruang ini menegaskan batas kewenangan pembangunan. Kewajiban pemerintah daerah di sini bersifat preventif dan korektif, pembangunan infrastruktur, meskipun mendesak, harus menghormati ketentuan konservasi di Kawasan Lindung (misalnya kawasan resapan air, hutan lindung, dan kawasan rawan bencana) dan hanya dapat dilakukan di Kawasan Budidaya sesuai fungsi peruntukannya.²⁵ Pelanggaran terhadap prinsip ini tidak hanya melanggar Peraturan Daerah, tetapi juga bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

2. Penetapan Struktur Ruang Wilayah

Struktur ruang wilayah menjadi inti dari tanggung jawab pembangunan infrastruktur, karena ia merinci sistem pusat-pusat pelayanan kegiatan dan sistem jaringan prasarana.

a. Sistem Pusat Pelayanan Kegiatan

Penetapan hierarki Pusat Kegiatan Lokal (PKL), Pusat Pelayanan Kawasan (PPK), dan Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL) secara langsung menentukan lokasi optimal untuk fasilitas publik dan sosial ekonomi, seperti terminal, pasar, dan fasilitas kesehatan. Ini menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk memastikan infrastruktur dasar pendukung tersedia di pusat-pusat tersebut.

b. Sistem Jaringan Prasarana

Sistem jaringan prasarana utama yang ada di Kabupaten Minahasa Utara, terdiri atas :

- Sistem jaringan transportasi darat
- Sistem jaringan transportasi laut
- Sistem jaringan perkeretaapian dan
- Sistem jaringan transportasi udara.²⁶

Dilema Eksploitasi Tambang dengan Konservasi Pariwisata (KEK Likupang) Terdapat

potensi ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang sangat tinggi akibat ketidaktegasan dalam memisahkan infrastruktur penunjang sektor yang memiliki karakter sosiologis dan fisik yang bertolak belakang. Di satu sisi, Minahasa Utara memacu Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP) yang menuntut standar estetika, ketenangan, dan kelestarian lingkungan tinggi. Namun di sisi lain, Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2013 masih mempertahankan zona budidaya pertambangan di beberapa wilayah yang bersinggungan langsung dengan jalur akses wisata.

Infrastruktur pariwisata akan mengalami degradasi fisik secara cepat jika harus berbagi ruang dengan jalur logistik alat berat pertambangan yang memiliki tonase besar.²⁷ Tanpa revisi yang memberikan kepastian zonasi absolut, tanggung jawab pemerintah dalam menjamin iklim investasi pariwisata kelas dunia akan terhambat oleh konflik pemanfaatan ruang dan kerusakan ekosistem di zona-zona tumpang tindih tersebut.

Ketahanan Infrastruktur terhadap Risiko Bencana (*Disaster Resilience*). Aspek mitigasi bencana dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Kabupaten Minahasa Utara tahun 2013 disusun berdasarkan data risiko satu dekade silam yang kini telah usang akibat percepatan perubahan iklim. Beberapa tahun terakhir menunjukkan peningkatan frekuensi bencana hidrometeorologi (banjir dan longsor) di wilayah Minahasa Utara pada titik-titik yang sebelumnya dianggap aman.

B. Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Pembangunan Infrastruktur menurut Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Minahasa Utara

Tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara terhadap pembangunan infrastruktur bersumber dari prinsip otonomi daerah yang secara jelas diatur oleh regulasi nasional. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2013 adalah instrumen operasional dari mandat hukum tersebut.

Secara konstitusional, negara menjamin hak rakyat atas kesejahteraan melalui penyediaan fasilitas publik, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mandat ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang mewajibkan pemerintah daerah menyusun

²⁵ Prof. Dr. Hikmat Kurnia, *Hukum Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2024), hlm. 78.

²⁶ Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara, *Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Minahasa Utara*. Pasal 7

²⁷ Prof. Dr. Hikmat Kurnia, *Hukum Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta: Sinar Grafika, tahun 2024), hlm. 78.

RTRW. Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang, wewenang perencanaan dan pengendalian tata ruang yang bersifat lokal secara definitif didelegasikan kepada Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara, memberikan “mandat” hukum untuk bertindak sebagai regulator dan pelaksana pembangunan infrastruktur.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah adalah penyediaan infrastruktur dan fasilitas umum.²⁸ Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang kemudian merinci bagaimana urusan wajib tersebut harus dilaksanakan di lapangan, termasuk jenis infrastruktur yang menjadi prioritas misalnya:

1. Perluasan jaringan listrik ke desa terpencil
2. Pengembangan jaringan irigasi dan
3. Pembangunan terminal.

Keterikatan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) secara otomatis menjadikan pembangunan infrastruktur yang tercantum dalam Peraturan Daerah tersebut sebagai tugas wajib yang harus dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyediaan infrastruktur seringkali terbentur pada kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Dalam sistem otonomi daerah, tanggung jawab pemerintah tidak hanya bersifat administratif-perencanaan, melainkan juga mencakup tanggung jawab manajerial untuk mencari alternatif pendanaan di luar APBD yang terbatas. Hal ini mencakup eksplorasi skema

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPB) atau optimalisasi Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah pusat.²⁹ Kegagalan realisasi infrastruktur di Minahasa Utara seringkali bukan disebabkan oleh ketiadaan rencana, melainkan oleh ketidaksinkronan antara prioritas pembangunan dalam RTRW dengan alokasi anggaran dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Sinkronisasi dokumen perencanaan dan penganggaran adalah bentuk tanggung jawab mutlak pemerintah untuk menghindari "rencana di atas kertas" semata.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2013-2033, tanggung jawab pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur termanifestasi dalam rencana pengembangan Sistem Prasarana Wilayah. Konteks otonomi daerah menjelaskan penataan ruang bukan hanya sekadar perencanaan fisik, melainkan instrumen hukum untuk menjamin kesejahteraan melalui pembangunan infrastruktur yang terpadu.³⁰ Pemerintah daerah berkewajiban mewujudkan struktur ruang yang tangguh melalui pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur yang terbagi menjadi dua kategori utama, yaitu Sistem Jaringan Prasarana Utama dan Sistem Jaringan Prasarana Lainnya.³¹

1. Pengembangan Sistem Jaringan Transportasi (Prasarana Utama)

Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan konektivitas antarwilayah guna mendukung pertumbuhan ekonomi, pariwisata, dan mobilitas masyarakat. Fokus pembangunan meliputi:

- a. Jaringan Jalan, Pembangunan dan peningkatan kapasitas jaringan jalan arteri, kolektor, dan lokal untuk menghubungkan pusat-pusat kegiatan (PKW, PKL, dan PPK).
- b. Dukungan terhadap pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung yang melintasi wilayah Kabupaten Minahasa Utara seperti Kecamatan Kauditan dan Airmadidi sebagai akses strategis nasional. Keberadaan jalan tol ini krusial untuk memperlancar arus logistik dan mengurangi beban jalan arteri primer yang sudah ada.³²
- c. Pembangunan ruas jalan baru untuk membuka akses ke daerah terisolir dan kawasan produksi pertanian/pariwisata.
- d. Prasarana Terminal, Pengembangan terminal penumpang untuk mendukung sistem transportasi massal. Hal ini mencakup peningkatan Terminal Tipe B di Airmadidi (Ibu Kota Kabupaten) serta pembangunan/pengembangan Terminal Tipe C di kecamatan penyangga seperti

²⁸ Dr. Santi Lestari, "Otonomi Daerah dan Kewajiban Pemerintah Lokal dalam Penyediaan Infrastruktur Publik," *Jurnal Hukum Pembangunan Daerah*, Vol. 12, No. 1 (2023), hlm. 55

²⁹ Dr. Santi Lestari, "Otonomi Daerah dan Kewajiban Pemerintah Lokal dalam Penyediaan Infrastruktur Publik," *Jurnal Hukum Pembangunan Daerah*, Vol. 12, No. 1 (2023), hlm. 55.

³⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Bandung: Nuansa Cendekia, 2023), hlm. 45-48

³¹ Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara *Op.Cit.*, Pasal 11-12

³² Suraji, dkk., "Analisa Permasalahan Pengadaan Tanah dan Dampak Sosial Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung," *Jurnal Media Birokrasi*, Vol. 4, No. 2 (2022): hlm.85

Kauditan, Likupang, dan Wori untuk mendukung pergerakan lokal.

- e. Prasarana Perkeretaapian & Laut, Mendukung rencana induk perkeretaapian lintas Manado-Bitung yang melewati wilayah Minahasa Utara. Pengembangan pelabuhan pengumpul dan pelabuhan pengumpan (seperti di Likupang dan Munte) untuk mendukung tol laut dan pariwisata kepulauan, khususnya mengingat posisi Likupang sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP).³³

2. Pengembangan Sistem Jaringan Energi

Untuk menjamin ketersediaan pasokan listrik bagi rumah tangga dan industri, pemerintah bertanggung jawab atas:

- a. Peningkatan jaringan transmisi dan distribusi listrik yang menjangkau seluruh kecamatan hingga ke pelosok desa.
- b. Pengembangan sumber energi alternatif dan terbarukan (seperti Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro atau Surya) terutama di kawasan kepulauan dan pesisir yang sulit dijangkau jaringan utama, guna mendukung ketahanan energi wilayah yang berkelanjutan.⁶¹

3. Pengembangan Sistem Jaringan Telekomunikasi

Tanggung jawab pemerintah dalam sektor teknologi informasi meliputi Penyediaan dan perluasan jangkauan jaringan terestrial dan nirkabel (menara telekomunikasi/BTS) untuk memastikan tidak ada blank spot di wilayah Minahasa Utara.

Mendorong penggunaan infrastruktur bersama (tower sharing) untuk efisiensi ruang dan estetika lingkungan.

4. Pengembangan Sistem Sumber Daya Air

Pemerintah daerah berkewajiban mengelola air untuk kebutuhan hidup dan pertanian melalui:

- a. Jaringan Irigasi untuk Pemeliharaan dan peningkatan daerah irigasi untuk mendukung ketahanan pangan (agropolitan).
- b. Air Baku untuk Pembangunan waduk, embung, atau jaringan pipa transmisi untuk mendistribusikan air bersih dari mata air ke permukiman.
- c. Pengendalian Banjir untuk Normalisasi sungai dan pembangunan tanggul/drainase utama, khususnya di kawasan rawan

bencana banjir. Pengelolaan sumber daya air ini harus terintegrasi dengan pola ruang untuk meminimalkan risiko bencana hidrometeorologi.

5. Pengembangan Infrastruktur Lingkungan Permukiman

Dalam rangka menciptakan lingkungan yang sehat sesuai mandat Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah, pemerintah bertanggung jawab membangun:

- a. Sistem Persampahan Penyediaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) dengan sistem sanitary landfill.
- b. Pengembangan TPS (Tempat Penampungan Sementara) di setiap kecamatan.
- c. Sistem Drainase untuk Pembangunan saluran drainase perkotaan yang terintegrasi untuk mencegah genangan di pusat kegiatan ekonomi (seperti Airmadidi).
- d. Sistem Air Minum untuk Perluasan jaringan perpipaan PDAM untuk meningkatkan cakupan layanan air bersih bagi masyarakat, yang merupakan salah satu indikator kinerja utama dalam RPJMD.³⁴

Tanggung jawab Pemerintah Daerah terklasifikasi ke dalam empat fungsi utama antara lain:

1. sebagai Perencana yang wajib menyusun Rencana Struktur Ruang untuk mengintegrasikan pusat kegiatan (Airmadidi) dengan kawasan produksi
2. Pariwisata sebagai Pelaksana (*Executor*) yang berkewajiban mengalokasikan APBD untuk merealisasikan prasarana dasar, seperti jalan desa, air minum, dan pengelolaan limbah, yang tidak menguntungkan secara komersial bagi swasta.
3. Sebagai Fasilitator dan Regulator dengan menciptakan iklim investasi dan memberikan kepastian hukum melalui perizinan.
4. Sebagai Pengendali (*Controller*) untuk memastikan pembangunan infrastruktur tidak melenceng dari fungsi ruang yang ditetapkan dan tidak merusak kawasan lindung atau rawan bencana.³⁵

Substansi tanggung jawab infrastruktur yang harus diimplementasikan mencakup

³³ Erike Mirah, dkk., "Analisis Pengembangan Infrastruktur Pariwisata di Kecamatan Likupang Timur Kabupaten Minahasa Utara," *Media Matrasain*, Vol. 21, No. 2 (2024): hlm.1-10

³⁴ Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2021-2026, Bab IV Fokus Pembangunan Infrastruktur.

³⁵ Widodo, Hananto, & Perwitasari, Dita. (2020). *Hukum Tata Ruang*. Surabaya: Unesa University Press.

pengembangan Sistem Jaringan Transportasi untuk konektivitas antar wilayah sebagai Sistem Jaringan Energi guna menjamin ketersediaan pasokan listrik sebagai Sistem Jaringan Sumber Daya Air untuk irigasi lahan pertanian dan pengendalian banjir dan Infrastruktur Lingkungan untuk pengelolaan TPA dan sanitasi terpadu.

Implementasi di lapangan menuntut Sinkronisasi Dokumen Perencanaan agar Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) selalu konsisten mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Pengendalian Pecanamanfaatan Ruang melalui instrumen perizinan. Peninjauan Kembali dan Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah minimal 1 kali dalam 5 tahun untuk mengakomodasi perubahan strategis termasuk penyesuaian terhadap Undang-Undang terbaru mengenai Penataan Ruang.³⁶ Penerapan Insentif dan Disinsentif untuk memacu atau membatasi pembangunan sesuai rencana serta Penegakan Hukum yang tegas terhadap setiap pelanggaran fungsi ruang.³⁷

Pembangunan infrastruktur skala besar, seperti Jalan Tol Manado-Bitung dan fasilitas pendukung Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang, secara inheren melibatkan proses pembebasan lahan yang masif dan seringkali menyentuh lahan produktif milik masyarakat. Tanggung jawab hukum pemerintah daerah tidak berhenti pada selesainya konstruksi fisik, tetapi mencakup jaminan *meaningful participation* (partisipasi bermakna) dan perlindungan hak-hak dasar warga lokal yang terdampak.

Minimnya mekanisme resolusi konflik lahan dan skema perlindungan sosial bagi warga yang kehilangan akses ekonomi dalam dokumen tata ruang seringkali menyebabkan pembangunan infrastruktur justru menciptakan kemiskinan baru.³⁸ Pemerintah berkewajiban menjamin proses ganti rugi yang adil dan relokasi fungsional sebagai perwujudan prinsip negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Upaya Hukum Masyarakat atas Kelalaian Pejabat (*Liability for Omission*). Salah satu titik lemah utama dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 adalah ketiadaan klausul sanksi bagi pejabat publik yang lalai menjalankan rencana pembangunan infrastruktur. Namun, secara

doktrinal, masyarakat tetap memiliki instrumen hukum untuk menuntut akuntabilitas melalui jalur Hukum Administrasi Negara. Jika pemerintah terbukti membiarkan kerusakan infrastruktur dasar atau tidak merealisasikan infrastruktur vital yang telah diamanatkan, masyarakat dapat mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).³⁹

Mekanisme gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) dapat digunakan untuk memaksa pemerintah daerah melakukan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau segera mengeksekusi pembangunan yang terbengkalai. Langkah hukum ini sangat krusial agar janji pembangunan infrastruktur dalam regulasi daerah memiliki konsekuensi yuridis yang nyata dan dapat dipaksakan, bukan sekadar janji moral politis.

Secara teoritis Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara memikul tanggung jawab besar dalam pembangunan infrastruktur sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013, namun dalam praktiknya tanggung jawab tersebut sering kali terhambat oleh ketiadaan norma sanksi yang eksplisit di dalam Perda tersebut bagi penyelenggara pemerintahan.

Kelemahan struktur hukum ini menyebabkan kewajiban pembangunan infrastruktur seolah hanya menjadi norma imbauan tanpa daya paksa yang konkret. Dalam perspektif hukum administrasi negara modern, kekosongan sanksi dalam peraturan daerah tidak serta-merta menggugurkan pertanggungjawaban hukum penguasa, karena tanggung jawab tersebut melekat pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mewajibkan negara untuk aktif bertindak demi kepentingan umum.⁴⁰

Pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan kewajiban hukumnya termasuk membiarkan kerusakan infrastruktur jalan yang vital bagi ekonomi daerah dapat dikategorikan melakukan tindakan pasif atau diam (*omission*). Sikap diam ini secara yuridis merupakan bagian dari penyalahgunaan wewenang dalam bentuk pembiaran yang melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas profesionalitas dan asas kepentingan umum.⁴¹ Konteks otonomi daerah, diskresi pejabat untuk

³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 26 dan 27 tentang wewenang pemerintah daerah dalam Peninjauan Kembali RTRW.

³⁷ Nasriaty. (2016). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Mamuju Utara. *Jurnal Katalogis*, 4(5), 98-108.

³⁸ Suraji, dkk., "Analisa Permasalahan Pengadaan Tanah dan Dampak Sosial Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung," *Jurnal Media Birokrasi*, Vol. 4, No. 2 (2022), hlm. 8598.

³⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-12 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 401.

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 210-212.

⁴¹ *Jurnal Lex Privatum*, "Sanksi Terhadap Pejabat yang Tidak Mematuhi Keputusan Peradilan Tata Usaha Negara," *Lex Privatum Universitas Sam Ratulangi*, Vol. 13, No. 2 (Januari/Maret 2025), hlm. 48.

memprioritaskan anggaran tidak boleh digunakan sebagai tameng untuk mengabaikan hak konstitusional warga atas akses infrastruktur yang layak. Hal ini diperkuat oleh ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan bahwa kelalaian pejabat untuk bertindak atau mengambil keputusan dalam batas waktu yang ditentukan baik karena kesengajaan maupun kelalaian dapat diklasifikasikan sebagai maladministrasi yang memiliki konsekuensi yuridis. Selain sanksi administratif, pemerintah juga menghadapi ancaman sanksi pidana dan perdata jika kelalaian pembangunan infrastruktur menyebabkan kerugian fisik atau material bagi masyarakat. Penyelenggara jalan yang lalai memperbaiki jalan rusak sehingga mengakibatkan kecelakaan dapat dituntut secara hukum berdasarkan Pasal 273 UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ketentuan ini menempatkan pemerintah daerah sebagai subjek hukum yang dapat dipidana (denda) jika terbukti abai terhadap standar keselamatan jalan yang diatur dalam RTRW.⁴² Peraturan ini sejalan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, masyarakat yang dirugikan memiliki hak konstitusional untuk mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴³ Dengan demikian, ketiadaan sanksi dalam Perda RTRW Kabupaten Minahasa Utara harus dipandang bukan sebagai akhir dari pertanggungjawaban, melainkan pintu masuk untuk menggunakan instrumen hukum yang lebih tinggi guna memastikan pemenuhan hak-hak publik atas infrastruktur yang layak.⁴⁴

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan infrastruktur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah saat ini berada dalam kondisi disharmoni vertikal dan mengalami

kekosongan norma (*legal vacuum*). Secara yuridis, Peraturan Daerah ini belum menyesuaikan diri dengan perubahan fundamental dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Undang-Undang Cipta Kerja) dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah terbaru, terutama terkait perubahan sistem perizinan dari Izin Pertambangan Rakyat (IPR) menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Akibatnya, Peraturan Daerah ini tidak lagi memadai sebagai instrumen hukum untuk memayungi Proyek Strategis Nasional (PSN) seperti Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang dan Jalan Tol Manado-Bitung. Ketidakpastian zonasi antara sektor pariwisata super prioritas dengan zona pertambangan dalam Peraturan Daerah ini menciptakan tumpang tindih pemanfaatan ruang yang menghambat efektivitas pembangunan infrastruktur.

2. Tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara terhadap pembangunan infrastruktur sebagaimana diamanatkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah secara normatif merupakan kewajiban mutlak dalam kerangka *Welfare State*. Namun, tanggung jawab ini lemah dalam implementasi karena sifat pasalnya yang deklaratif (anjuan) dan ketiadaan klausul sanksi eksplisit bagi pejabat publik yang lalai atau melakukan pembiaran (*Liability for Omission*). Meskipun demikian, secara doktrinal, masyarakat tetap dapat menuntut pertanggungjawaban tersebut melalui jalur Hukum Administrasi Negara (Gugatan PMH Penguasa ke PTUN berdasarkan Perma 2/2019) dan sanksi disiplin pegawai (PP 94/2021). Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya bersifat moral-politis, tetapi memiliki konsekuensi yuridis yang dapat dipaksakan melalui instrumen hukum nasional yang lebih tinggi.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara agar segera melakukan percepatan revisi total atau pencabutan Peraturan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Revisi tersebut harus diselaraskan dengan integrasi tata ruang nasional pasca Undang-Undang Cipta Kerja, mempertegas zonasi absolut untuk mendukung Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP) Likupang, serta memasukkan data mitigasi bencana

⁴² Jurnal Arena Hukum, "Administrative Sanction Governance Reform: Optimising the Application of Administrative Sanctions in Indonesia," *Arena Hukum Universitas Brawijaya*, Vol. 49, No. 1 (2025), hlm. 15-18.

⁴³ Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial, "Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggara Jalan Rusak Yang Mengakibatkan Kecelakaan Lalu Lintas," *Jurnal Hakim*, Vol. 3, No. 1 (2024), hlm. 7 Referensi silang ke Pasal 273 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009.

⁴⁴ Sahlan, "Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dalam Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan," *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 9, No. 2 (2021), hlm. 112.

terbaru guna menjamin ketahanan infrastruktur terhadap risiko bencana alam.

2. Kepada Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara melalui instansi terkait (Bappeda dan Dinas PU) agar meningkatkan akuntabilitas publik dengan menyertakan pakta integritas dan indikator kinerja yang terukur dalam pembangunan infrastruktur strategis. Perlu adanya penguatan mekanisme pengawasan internal dan sanksi administratif bagi unit kerja yang gagal mengeksekusi rencana infrastruktur Rencana Tata Ruang Wilayah. Selain itu, masyarakat disarankan untuk lebih aktif menggunakan instrumen hukum seperti Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) apabila terjadi pembiaran infrastruktur yang mengancam hak atas kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Hadjon, Philipus M., et al. Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012.
- Haris, Syamsuddin. Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik. Jakarta: LIPI Press, 2005.
- HR, Ridwan. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2016. (Terdapat juga referensi cetakan ke-12 tahun 2016 dan edisi revisi 2022).
- Kurnia, Hikmat. Hukum Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan. Jakarta: Sinar Grafika, 2024.
- Marzuki, Peter Mahmud. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana, 2011.
- Nasution, Bahder Johan. Metode Penelitian Ilmu Hukum. Bandung: CV. Mandar Maju, 2008.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik. Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah. Bandung: Nuansa Cendekia, 2013.
- Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Sumardjono, Maria S.W. Tata Ruang dan Penataan Ruang: Sebuah Analisis Yuridis tentang Peran Hukum dalam Pembangunan. Jakarta: Gramedia, 2018.
- Sutedi, Adrian. Hukum Tata Ruang. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Widodo, Hananto, & Perwitasari, Dita. Hukum Tata Ruang. Surabaya: Unesa University Press, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Minahasa Utara di Provinsi Sulawesi Utara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2019 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Likupang.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2013–2033.
- Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2021-2026.

Jurnal dan Internet

- Adiningsih, Sri. “Tantangan Pemerataan Pembangunan”. *Warta Wantimpres*, 9 April 2018.
- Badan Pusat Statistik. *Minahasa Utara Dalam Angka 2021*. Minahasa Utara: BPS, 2021.
- BPK Sulut. “Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara”. <https://sulut.bpk.go.id/pemerintah-kabupaten-minahasa-utara>. Diakses pada 30 Agustus 2025.
- Indrayana, Denny. “Dampak Omnibus Law terhadap Kewenangan Daerah dalam Bidang Tata Ruang dan Perizinan”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 1, 2022.
- Jurnal Arena Hukum. “Administrative Sanction Governance Reform: Optimising the Application of Administrative Sanctions in Indonesia”. *Arena Hukum Universitas Brawijaya*, Vol. 18, No. 1, 2025.

Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial. "Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggara Jalan Rusak Yang Mengakibatkan Kecelakaan Lalu Lintas". Jurnal Hakim, Vol. 3, No. 1, 2024.

KBBI Online. "Tanggung Jawab". https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab#google_vignette. Diakses pada 18 Desember 2025.

Khairul. "Pelayanan Pemerintah yang Bertanggung Jawab". Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 34, 2025.

Laksono, Fajar. "Kekosongan Hukum dalam Perencanaan Pembangunan Strategis Nasional". Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 4, 2018.

Lestari, Santi. "Otonomi Daerah dan Kewajiban Pemerintah Lokal dalam Penyediaan Infrastruktur Publik". Jurnal Hukum Pembangunan Daerah, Vol. 12, No. 1, 2023.

Lex Privatum. "Sanksi Terhadap Pejabat yang Tidak Mematuhi Keputusan Peradilan Tata Usaha Negara". Lex Privatum Universitas Sam Ratulangi, Vol. 13, No. 2, Januari-Maret 2025.

Liputan6. "Penyebab Pembangunan Belum Merata di Indonesia Dilihat dari Aspek Geografis". Liputan6, 6 April 2025.

Mirah, Erike, dkk. "Analisis Pengembangan Infrastruktur Pariwisata di Kecamatan Likupang Timur Kabupaten Minahasa Utara". Media Matrasain, Vol. 21, No. 2, 2024.

Nasriaty. "Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Mamuju Utara". Jurnal Katalogis, 4(5), 2016.

PT SMI. "Pentingnya Pembangunan Infrastruktur di Indonesia". <https://www.ptsmi.co.id/pembangunan-infrastruktur-di-indonesia>. Diakses pada 30 Agustus 2025.

Sahlan. "Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dalam Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan". Jurnal Hukum Progresif, Vol. 9, No. 2, 2021.

Santoso, Budi. "Analisis Keterpaduan RTRW dan RPJMD Pasca Revisi UU Cipta Kerja". Jurnal Kebijakan Publik Indonesia, Vol. 8, No. 2, 2022.

Siregar, Anggi Rizkina Sari. "Pentingnya Pemerataan Pembangunan Ekonomi dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Indonesia". Pusat Riset dan Inovasi Nasional, Volume 5 Nomor 1, 2025.

Sudaryatmo. "Penataan Ruang dalam Perspektif Hukum dan Sosiologi Hukum". Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5, No. 2, 2018.

Suraji, dkk. "Analisa Permasalahan Pengadaan Tanah dan Dampak Sosial Pembangunan

Jalan Tol Manado-Bitung". Jurnal Media Birokrasi, Vol. 4, No. 2, 2022.