

HUKUM TATA RUANG

Rekontruksi Kebijakan Di Daerah

Penulis :

Dr. Haris Budiman, SH, MH

Penata Letak :
Yadi Kusmayadi

Penata Sampul :
YK Team

IKAPI : 425/JBA/2022
ISBN : 978-623-99395-2-6

iv + 269 Halaman
15,5 x 23 cm
Copyright©Dr. Haris Budiman,
SH, MH. 2022

CV. YK Publishing
Desa Jambar – Kuningan,
Jawa Barat
www.ykpublishing.id
08815233687

YK Publishing
Cetakan Pertama, Juni 2022
Hak cipta dilindungi Undang - Undang

Dr. Haris Budiman, SH, MH

HUKUM TATA RUANG
Rekontruksi Kebijakan Di Daerah

KATA PENGANTAR

Buku yang anda baca ini, tadinya merupakan disertasi penulis, yang berjudul Rekonstruksi Kebijakan Daerah di Bidang Tata Ruang Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat yang Berkeadilan. Disertasi ini sudah penulis pertahankan dalam sidang terbuka di hadapan para penguji Prof. Dr. Eko Soponyono, SH, M.Hum. (Undip), Prof. Dr. H. Eman Suparman, SH, MH (Unpad), Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH, MH (UNS), Prof. Dr. Ahmad Rofiq, SH, M.Hum. (UIN Wali Songo), Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE, Ak, M.Hum. Unissula) dan Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M.Hum (Unissula) pada tanggal 13 September 2019.

Dorongan dari berbagai pihak, terutama mahasiswa hukum yang sedang mempelajari Hukum Tata Ruang dan Hukum Kebijakan Publik, memotivasi penulis untuk menerbitkannya dalam bentuk buku ajar. Semoga buku ini dapat membantu mahasiswa atau siapa saja yang sedang mempelajari hukum tata ruang.

Penulis menyadari keterbatasan pengetahuan yang dimiliki pada saat penyusunan buku ini. Banyak pihak baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan banyak masukan, arahan dan bimbingan sehingga banyak memberikan masukan bagi penulis. Untuk itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. H. Eman Suparman, SH, MH, yang berkenan meluangkan waktu sebagai Promotor dengan penuh ketelitian, kecermatan dan kesabaran telah memberikan koreksi dan masukan untuk menyempurnakan buku ini. Terima kasih yang setinggi-tingginya disampaikan juga kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M.Hum, yang telah bersedia meluangkan waktu di tengah-tengah kesibukan yang luar biasa untuk menjadi Co-Promotor tempat berkonsultasi pada setiap waktu. Beliau telah banyak mengarahkan dan memberi masukan bagi kesempurnaan buku

ini. Dan kepada semua pihak yang telah memungkinkan diterbitkannya buku ini, penulis mengucapkan terima kasih.

Semoga amal baik mereka senantiasa mendapatkan rahmat dari Allah SWT. Semoga Allah berkenan memberikan balasan yang setimpal atas budi baik dan bantuan dari Bapak/Ibu dan saudara semuanya.

Kuningan, Januari 2021

HARIS BUDIMAN

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Permasalahan Tata Ruang	1
B. Pengertian Kebijakan dan Tata Ruang.....	9
C. Teori Hukum	17
BAB II TEORI KEBIJAKAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN.....	43
A. Kebijakan Pembaharuan Hukum Nasional.....	43
B. Formulasi Perumusan Kebijakan Publik	56
C. Proses Perumusan Kebijakan Daerah.....	78
BAB III KONTRUKSI KEBIJAKAN TATA RUANG	89
A. Regulasi Kebijakan Penataan Ruang Nasional	89
B. Kontruksi Kebijakan Tata Ruang di Daerah	103
C. Pelaksanaan Kebijakan Tata Ruang di Daerah.....	131
BAB IV KELEMAHAN KEBIJAKAN TATA RUANG DI DAERAH	159
A. Kelemahan Secara Substansi	159
B. Kelemahan Secara Struktural	175
C. Kelemahan Secara Kultural (Budaya).....	189
BAB V REKONTRUKSI KEBIJAKAN TATA RUANG DI DAERAH	199
.....	199
A. Studi Perbandingan di beberapa Negara.....	199
B. Nilai-Nilai Universal Dalam Kebijakan Tata Ruang	216
C. Rekontruksi Kebijakan Daerah Di Bidang Tata Ruang	231
DAFTAR PUSTAKA	255
TENTANG PENULIS	269

BAB I

PENDAHULUAN

A. Permasalahan Tata Ruang

Secara umum penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, melalui upaya terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahan tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musim kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintergrasi perlu diarahkan, dibantu, dan dipercepat oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip (Soetomo, 2006). Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-macam masalah pembangunan akan dipecahkan

pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal.¹

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau disediakan secara optimal (Silalahi, 2001). Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan.²

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, yaitu membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu sejak diberlakukannya otonomi daerah, daerah berupaya dengan berbagai cara untuk mengelola dan memanfaatkan tata ruang yang dimilikinya dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya.

Kewenangan untuk mengelola penataan ruang dan pemanfaatan ruang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya. Dalam konteks ini, sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya

¹ Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 262

² M Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 80

buatan/infrastruktur wilayah dan kegiatan usaha merupakan unsur pembentuk ruang wilayah dan sekaligus unsur bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil.

Penataan ruang tidak terbatas pada proses perencanaan tata ruang saja, namun lebih dari itu termasuk proses pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sebagaimana dirumuskan dalam Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa Perencanaan Tata Ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang dan dan Rencana Rinci Tata Ruang. Rencana Rinci Tata Ruang ini merupakan perangkat operasional Rencana Umum Tata Ruang. Oleh karena itu proses perencanaan tata ruang harus sampai pada arahan dan pemanfaatan struktur ruang dan pola ruang, karena tata ruang dijadikan pedoman kebijakan agar interaksi manusia, makhluk hidup serta lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan dan keadilan serta keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*). Pemanfaatan ruang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri, dan Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme pengawasan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana tata ruang dan tujuan penataan ruang di wilayahnya (9-11 Desember 2003).³

Selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan instrumen yang memiliki landasan hukum. Oleh karena itu pemanfaatan tata ruang sebagaimana tersebut diatas harus direncanakan dengan matang sehingga penyelenggaraan penataan tata ruang dapat mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Disamping itu juga untuk mengakomodasi dinamika perkembangan pembangunan yang tumbuh pesat. Dalam konteks ini daerah harus mampu

³ Makalah , “*Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia*” Putaran ketiga: *Mengagas Format Grand Strategy Ekonomi Indonesia, yang diselenggarakan pada tanggal 9-11 Desember 2003 di Sulawesi Selatan*

melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur ketertiban. Fungsi ketertiban diperlukan oleh masyarakat yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan (Kusumaatmadja, 2013).⁴

Isu strategis dalam penyelenggaraan tata ruang saat ini adalah (Suwitno, 2013):⁵ terjadi konflik kepentingan antar sektor, terjadi penyimpangan pemanfaatan ruang, belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan dan memadukan berbagai rencana dan program sektor, belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam RTRW, belum adanya keterbukaan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka tata ruang, serta kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan (Ginting, 2011).⁶

Padahal ruang wilayah Negara RI merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai Negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan pancasila.

Di daerah, penataan ruang untuk pengembangan kawasan perkotaan menjadi persoalan krusial. Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil

⁴ Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013., hlm. 14

⁵ Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 Nomor 3., hlm. 457

⁶ Darwin Ginting, *Reformasi Hukum tanah Dalam rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanaman Modal Agrobisnis*, Jurnal Hukum Ius Qula Iustum, Vol 18 Nomor 1, januari 2011, FH UII Jogjakarta

serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan, jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang (Jayaginata, 1992).⁷

Penataan ruang di daerah di Indonesia masih dilihat hanya sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, ataupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tak bisa dihindari. Orientasi penataan kota yang demikian itu kurang mempertimbangkan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuai dengan peruntukannya. Seharusnya secara konseptual rencana tata ruang itu sebagai suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian-uraian kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data serta peta-peta penggunaan ruang.

Saat ini perencanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang di daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Sesuai ketentuan Undang Undang Penataan Ruang, Perda RTRW ini bersifat umum dan akan dirinci dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah. Rencana tata ruang ini sebagai pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) di setiap daerah.

Wilayah III Cirebon merupakan wilayah bekas Keresidenan Cirebon yang meliputi lima (5) Kabupaten dan satu (1) Kota, yaitu Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Kuningan dan Kota Cirebon, dikenal dengan kawasan *Ciayumajakuning* merupakan kekuatan ekonomi yang baru dan besar di Jawa Barat setelah Bandung

⁷ JT Jayaginata, *Tata Guna Lahan Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung, ITB Press, 1992

Raya. Untuk mengoptimalkan pembangunan di wilayah tersebut, setiap kabupaten dan kota harus menyinergikan potensi daerahnya. Melalui proyeksi tahun 2028, wilayah tersebut menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang prestisius. Jika terwujud, Ciayumajakuning tahun 2028 menjadi magnet raksasa perekonomian, bukan hanya nasional melainkan juga di Asia Tenggara. Cirebon Metropolis atau Cirebon Raya (2010).⁸

Pusat Kegiatan Nasional (PKN) adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala internasional, nasional, atau beberapa provinsi. Dalam konsep Ciayumajakuning, Kota Cirebon berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional (PKN), selain sebagai pusat pertumbuhan Jawa Barat bagian timur serta Pusat Kawasan Andalan Ciayumajakuning dan sekitarnya. Ada tiga wilayah di Jawa Barat yang dijadikan sebagai PKN, yaitu Bandung dan sekitarnya, wilayah Bogor dan sekitarnya, serta wilayah Cirebon dan sekitarnya. Dari ketiganya, Cirebon sangat berpotensi dikembangkan. Karena wilayahnya yang belum terlalu ramai dan masih bisa diatur tata ruangnya (14 Mei 2018).⁹

Selain potensi alamnya yang berlimpah (perikanan, pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, minyak dan gas), juga posisi geografis yang strategis (akses ke Jakarta dan Bandung serta akses ke Semarang dan Yogyakarta). Topografinya mendukung, dari daerah perairan, pesisir, pantai, dataran, hingga daerah pegunungan. Semua terbentang dari Cirebon dan Indramayu sebagai daerah pesisir ke Majalengka dan Kuningan sebagai pegunungan. Tidak mengherankan bila Ciayumajakuning dijadikan lokasi pembangunan infrastruktur, terutama perhubungan, baik darat, laut, maupun udara.

Di sektor pertanian, Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon merupakan salah satu lumbung padi nasional, demikian pula mangga gedong gincu yang merupakan produk unggulan Kabupaten Majalengka, Kabupaten Cirebon, dan Kabupaten Indramayu, telah diekspor ke luar negeri. Sektor industri jasa

⁸ Majalah, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, 14 Juni 2010

⁹ Hasil wawancara dengan Kepala BKPP Wilayah III Cirebon, tanggal 14 Mei 2018

dan manufaktur, seperti batik, rotan, makanan olahan, dan perdagangan, terpusat di Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon, sementara bola yang diekspor ke Eropa dan Afrika Selatan adalah komoditas unggulan Kabupaten Majalengka. Kabupaten Indramayu adalah penghasil minyak dan gas yang dikelola PT Pertamina.

Sektor pariwisata menjadi andalan Kabupaten Kuningan yang menjual kelestarian hutan di sekitar Gunung Ciremai. Demikian pula Kabupaten dan Kota Cirebon menyuguhkan wisata budaya sekaligus religi dengan kehadiran tiga keraton dan makam Sunan Gunung Jati yang tak pernah sepi dikunjungi.

Infrastruktur pendukung adalah akses di Ciayumajakuning. Tol Jakarta-Cirebon-Semarang semakin mempercepat lalu lintas kendaraan dari Jawa Tengah ke DKI Jakarta. Transportasi kereta api rute Jakarta-Cirebon serta dari dan ke Cirebon dari berbagai kota di Jawa Tengah, Jogjakarta dan Jawa Timur tersedia hampir setiap jam keberangkatan setiap hari. Oleh karena itu Posisi Ciayumajakuning sangat strategis sebagai daerah perlintasan.

Wilayah Cirebon pun memiliki Kabupaten Kuningan yang potensi airnya sangat besar. Air dari Kabupaten Kuningan dipakai sejumlah penduduk, di antaranya di Kota dan Kabupaten Cirebon, Untuk mengelolanya, akan diterapkan sistem pengelolaan air minum regional bersama daerah lain di wilayah Cirebon. Jika semua potensi tersebut tertata, wilayah Cirebon bisa dijadikan pusat pemerintahan di Jawa Barat.

Ketua DPD Irman Gusman (2010) mengatakan,¹⁰ banyak potensi ekonomi dan sumberdaya alam di Ciayumajakuning yang akan *mubazir* jika masing-masing kabupaten dan kota tidak bersinergi mengembangkan potensinya. Jika disinergikan, Ciayumajakuning akan menjadi pusat pertumbuhan Jawa Barat bagian timur yang berbasis potensi daerah. Namun demikian meskipun memiliki kekuatan ekonomi, bukan berarti menjadi alasan utama untuk memekarkan wilayahnya menjadi sebuah provinsi yang terpisah dari Jawa Barat. Pemekaran wilayah

¹⁰Artikel *Potensi Wilayah Cirebon*, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 14 Juni 2010

harus bertujuan untuk menyejahterakan rakyat. Salah satu bentuk sinergi yang saling melengkapi adalah rencana Kabupaten Kuningan menjadi pemasok air baku bagi Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, dan Kabupaten Indramayu yang selalu kekurangan air bersih. Selain itu, juga membuat pengelolaan bersama sampah, Bandara Kertajati, dan Bendungan Jatigede.

Pedoman bahwa pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, sering dikesampingkan dan dipaksakan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, yang sebenarnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku. Seperti halnya kondisi tersebut di atas minat investasi dalam rangka mendorong meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi dan pendapatan daerah seringkali dipandang sebagai dasar untuk merubah atau merevisi rencana tata ruang yang disesuaikan sebagai alat pembenar bagi kegiatan investasi. Menurut Esmi Warassih, apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi semakin menonjol. Melalui peraturan hukum, pemerintah dapat melaksanakan kebijakan pembangunan, harus diingat bahwa persoalan yang dihadapi pada saat ini bukan sekedar masalah legalitas formal, melainkan tuntutan keadaan yang saat ini menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang lebih luas yang sedang berkembang dalam masyarakat (Warassih, 2011).¹¹

Realitas ini jelas sangat bertentangan dengan tujuan yang dikehendaki oleh norma Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang di Wilayah III Cirebon. Alasan pokok terjadinya kondisi seperti tersebut di atas karena tidak ada kepastian hukum dalam kebijakan tata ruang, yaitu pemerintah daerah tidak segera merumuskan rencana rinci tata ruang (RDTR). Hal ini terjadi diakibatkan oleh proses bekerjanya hukum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor *metayuridis* (non hukum) yang

¹¹Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011. hlm. 111-112

mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Tata Ruang. Robert B Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil baik oleh para pemegang peran, lembaga pelaksana, maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksinya, dan dalam seluruh aktifitas lembaga pelaksanaannya (Warassih, 2011).¹²

Banyaknya pembukaan lahan yang tidak sesuai dengan zonasi kawasan seperti untuk industri, perdagangan, pemukiman dan perumahan di wilayah III Cirebon semestinya tidak terjadi. Karena alih fungsi lahan ini telah menyalahi ketentuan dan tujuan tata ruang yaitu menciptakan kesejahteraan. Namun pada sisi lain, pemerintah daerah juga berkewajiban untuk menggali potensi-potensi sumber daya yang belum berkembang untuk menarik investasi agar mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Oleh karena itu rekonstruksi Peraturan Daerah di bidang tata ruang mutlak dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis pada keadilan.

B. Pengertian Kebijakan dan Tata Ruang

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Esmi Warassih (Warassih, 2011),¹³ tidak ada definisi kebijakan yang sama, namun beberapa definisi yang diajukan menunjukkan adanya beberapa unsur yang harus ada, yaitu nilai, tujuan dan sarana. Salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu pada hakikatnya hukum pun mengandung nilai, konsep-konsep dan tujuan. Suatu kebijakan dibuat atau dikeluarkan tentunya berisi harapan-harapan yang hendak dilakukan oleh subyek

¹² *Ibid*, hlm. 9

¹³ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, .Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011., hlm. 113

hukum sebagai pemegang peran, maka kebijakan memerlukan adanya strategi dan taktik.

Harold Laswel mendefinisikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (Nugroho, 2014).¹⁴ James E Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (Islami, 2000).¹⁵

David Easton melukiskannya sebagai pengaruh (*impact*) dari aktifitas pemerintah (Nugroho, 2014).¹⁶ Sementara Amara Raksasataya mengemukakan kebijakan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Philippus M Hadjon menambahkan bahwa setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat (Hadjon, 1993).¹⁷

Pada akhirnya bisa dikatakan bahwa kebijakan publik ini adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan maksud mencapai tujuan-tujuan tertentu. Agar tujuannya efektif membutuhkan pengawasan sebagai petunjuk pelaksanaannya. Bentuk pengawasan, menurut Phillipus M Hadjon (1993),¹⁸ *pertama*, adalah pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian, keputusan badan yang bertingkat lebih rendah akan dicabut kemudian apabila bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum. *Kedua*, adalah pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya, yaitu pengawasan terhadap keputusan

¹⁴Riant Nugroho, *Public Policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia kebijakan*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, 2014., hlm. 3

¹⁵Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000., hlm. 17

¹⁶Riant Nugroho, *Op.cit.* hlm. 4

¹⁷Philippus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gajah mada University Press, hlm. 41

¹⁸Philippus M Hadjon, *Ibid* hlm.42

dari aparat pemerintahan yang lebih rendah yang dilakukan sebelumnya. *Ketiga*, adalah pengawasan positif, adalah keputusan badan yang lebih tinggi untuk menjadikan petunjuk bagi badan yang lebih rendah, *keempat*, kewajiban untuk memberi tahu, serta *kelima*, konsultasi dan perundingan.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembuat kebijakan publik yang utama adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan wujud kebijaksanaannya itu adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, kemudian Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas inisiatifnya membuat kebijakan umum dalam bentuk Undang-Undang yang untuk daerah berupa Peraturan Daerah (Perda), Kebijakan khusus yang dikeluarkan oleh Presiden berupa peraturan Pemerintah sedangkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah berupa Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaan kebijakan teknis dapat dibuat oleh Presiden atau Menteri Negara dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Menteri (Permen) termasuk para pejabat dibawahnya yang berupa Keputusan dan Intruksi. Kebijakan publik memerlukan pelaksanaan atau Implementasi yang harus berencana, tanpa ada pelaksanaan ini maka kebijakan publik akan sia-sia, hanya sebagai janji kosong. Pelaksanaan kebijakan publik pada dasarnya adalah birokrat sebagai alat eksekutif dalam melaksanakan tugasnya.

2. Pengertian Tata Ruang

Menurut Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dijelaskan bahwa ruang mengandung pengertian sebagai “wadah yang meliputi ruang darat, laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia mahkhluk lain hidup melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang merupakan sumber daya alam yang harus dikelola bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana

diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini ruang harus dilindungi dan dikelola secara terkoordinasi, terpadu dan berkelanjutan.

Tata ruang adalah merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang dari pemanfaatan ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik itu direncanakan maupun tidak. Dari uraian tersebut, tata ruang memberikan dua gambaran, yaitu wujud structural pemanfaatan ruang dan alokasi kegiatan pemanfaatan ruang. Tata ruang yang direncanakan merupakan tata ruang buatan. Sedangkan yang tidak direncanakan merupakan terbentuk secara alamiah dengan unsur-unsur alami.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang harus memperhatikan aspek-aspek:

- a. Kondisi fisik wilayah daerah yang rentan terhadap bencana
- b. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial budaya, politik, hukum, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
- c. Geografis, geopolitik, dan geoekonomi.

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan terhadap proses penataan ruang yang mencakup tahapan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu pendekatan yang diyakini dapat mewujudkan keinginan akan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan serta tidak menimbulkan dampak terhadap bencana banjir, longsor dan bencana lainnya. Melalui pendekatan penataan ruang, maka ruang kehidupan yang direncanakan menurut kaidah-kaidah yang menjamin tingkat produktifitas yang optimal yang tetap memperhatikan aspek keterlanjutan agar memberikan kenyamanan dan menjaga keseimbangan kelestarian lingkungan hidup bagi masyarakat dan makhluk hidup lainnya. Selanjutnya rencana tersebut menjadi pedoman dalam pelaksanaan pertumbuhan pembangunan yang diikuti dengan upaya pengendalian agar

pemanfaatan ruang yang berkembang tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahan tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musim kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

Rencana tata ruang berisi rencana struktur ruang dan rencana pola pemanfaatan ruang. Rencana struktur adalah bahan pengembangan elemen-elemen pembentuk struktur ruang yang terdiri dari sistem pasif-pasif pemukiman. Jaringan telekomunikasi, sistem jaringan energi dan sistem jaringan lainnya. Adapun rencana pemanfaatan ruang berisi arahan distribusi peruntukan ruang untuk berbagai kegiatan baik peruntukan ruang untuk fungsi lindung maupun fungsi budidaya.

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintegrasi perlu diarahkan, dibantu, dipercepat dan induksi oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip. Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-macam masalah pembangunan akan dipecahkan pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal (Soetomo, 2006).¹⁹

¹⁹Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 262

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat di laksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dimasa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau disediakan secara optimal. Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan (Silalahi, 2001).²⁰

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penataan tata ruang yang bersifat hierarkis, sekaligus terkandung tiga kategori kebijakan, Ketiga kategori tersebut adalah:

- a. kebijakan yang bertujuan menstransformasikan ekonomi pedesaan dan oleh karenanya akan mengurangi tingkat ekspansi kota,
- b. kebijakan yang bertujuan untuk membatasi pertumbuhan kota-kota besar melalui kontrol migrasi,
- c. kebijakan yang berupaya untuk memperlambat pertumbuhan kota-kota besar dengan cara merangsang pusat-pusat perkotaan baru (Soetomo, 2006).²¹

Kebijakan pengaturan hierarki tata ruang adalah penataan kegiatan pembangunan dalam pusat-pusat urban yang saling berbeda satuan-satuan ruangnya, penataan suatu sistem prasarana didalan dan di antara ruang, dan penyelenggaraan pembangunan industri dan pertanian yang terintegrasi. Dengan strategi seperti itu diharapkan bukan saja dapat diciptakan hubungan yang saling mendukung antara sektor industri dan pertanian, antara daerah pedesaan dan perkotaan, melainkan juga dapat dijembatani rangsangan dan pengaruh perkembangan pusat pertumbuhan sampai pada daerah penyangga. Dengan demikian dapat dikurangi adanya pusat pertumbuhan dan daerah penyangga.

²⁰M Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 80

²¹Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 260

Perencanaan dan pemanfaatan tata ruang juga harus memperhatikan fungsi sosial dari tanah sebagai hak milik, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yang merumuskan semua hak katas tanah mempunyai fungsi sosial. Dari memori penjelasan dikemukakan bahwa yang harus memenuhi fungsi sosial adalah semua macam hak atas tanah, tidak diperkenankan menyalahgunakan hak atas tanah, serta harus ada keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan (Mashdurohatun, 2016).²² Menurut Anis, aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan aktualisasi ide-ide hukum yang abstrak menjadi kenyataan. Disamping mempunyai hak, yang berarti mengandung fungsi fasilitas, fungsi soasial hak milik atas tanah juga mengandung kewajiban yang berarti sebagai fungsi control terhadap pemilik tanah (Mashdurohatun, 2016).²³

Kebijakan Tata Ruang Wilayah di wilayah III Cirebon diatur dalam Peraturan Daerah. Diterbitkannya Peraturan Daerah ini dalam rangka menyelaraskan ketentuan yang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat, sehingga terjadi keselarasan antara Rencana Tata Ruang Wilayah III Cirebon yang meliputi lima Kabupaten/Kota dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat dan Nasional.

Keberadaan rencana tata ruang ini dimaksudkan agar penataan ruang dilakukan secara transparan, efektif, dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, dalam arti penggunaan lahan harus dilakukan secara terintegrasi dengan memperhatikan keberadaan ruang terbuka, ruang hijau dan membatasi pemekaran kota secara berlebihan, sehingga keadilan ekologis

²²Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia .Suatu Studi pada Karya Cipta Buku.*, UNS Press, hlm. 94

²³*Ibid*, hlm. 95

dapat terpenuhi (Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan, , 2017).²⁴ Oleh karena itu kebijakan tata ruang yang dibuat harus memiliki fungsi sosial dengan memperhatikan perkembangan dunia saat ini. Karena perubahan *global* menurut Lodge menjadi *variable* yang ikut mempengaruhi model praktik hukum dan *type lawyering* yang dijalankan selama ini.²⁵

Global warming, atau pemanasan global adalah kejadian meningkatnya temperatur atmosfer, laut, dan daratan bumi. Pada saat ini telah meningkat dari 15 derajat celcius menjadi 15,6 derajat celcius. Bumi yang panas menyebabkan terjadinya perubahan siklus hujan, kenaikan permukaan air dan beragam dampak terhadap tanaman, kehidupan dan manusia.²⁶ Pemicu utamanya adalah meningkatnya emisi karbon akibat penggunaan energy fosil yang menghasilkan gas karbondioksida (CO₂) yang merupakan sumber utama meningkatnya emisi karbon di udara. Untuk itu Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) membentuk Konferensi Para Pihak atau Conference of the Parties (COP) yang merupakan otoritas tertinggi dalam kerangka kerja PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim. Indonesia telah aktif dalam COP PBB sejak pertama dilaksanakan pada tahun 1995 di Berlin Jerman. Hasil COP ke 13 di Bali pada tahun 2007 yang diikuti oleh 189 negara kembali dibahas mengenai isu utama yaitu reduksi emisi gas rumah kaca dan empat isu penting perubahan iklim yaitu mitigasi, adaptasi, alih teknologi dan pendanaan.²⁷

²⁴Blog Teknik Planologi, *Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan*, diakses pada tanggal 8 Juni 2017

²⁵George C Lodge, *Managing Globalization in the age of Interdependency*, Jonahesburgh, Pfeiffer & Company, 1995

²⁶Anonym, 2012, *Makalah Global Warning*, <http://injudanis.wordpress.com>, diakses tanggal 10 April 2017

²⁷Aji Mukti, 2008, COP ke-13 dan UNFCCC, <http://ajimukti.blogspot.com>, diakses tanggal 12 April 2017

C. Teori Hukum

Dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan diajukan beberapa teori.²⁸ Teori akan berfungsi untuk memeberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian. Kerangka teori dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan tujuan untuk tercapainya penelitian ini yang berasal dari pendapat para ahli dan selanjutnya disusun beberapa konsep dari berbagai peraturan perundangan sehingga tercapainya tujuan penelitian, yaitu:

Lahirnya konsep negara hukum bermula dari diperkenalkannya konsep *rechtstaat* hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang dikembangkan di Negara-negara Eropa Kontinental. Konsep *rechtstaat* Immanuel Kant melahirkan pemikiran tentang konsep Negara hukum formal. Dalam konsep Negara hukum formal ini Negara menjamin kebebasan individu, negara tidak diperkenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya. Oleh karena itu konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai Negara hukum liberal.²⁹

Pada teori negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Mengenai makna dari negara berdasarkan atas hukum, Mohtar Kusumaatmaja menyatakan, bahwa makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah, kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya didalam hukum.³⁰

Pemahaman demikian mengandung konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan orang baik penguasa maupun rakyat harus dapat dipertanggungjawababkan secara hukum tanpa pengecualian.

²⁸Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 126-127

²⁹Padmo Wahyono, 1998, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, makalah, UI Press, Jakarta, hlm. 2

³⁰Mohtar Kusumaatmaja, 2002, *Konsep-konsep Hukum Pembangunan*, Bandung: Alumni, hlm. 12

Miriam Budiardjo, dengan mengutip pemikiran Julius Stahl mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari: a). diakuinya hak-hak asasi warga negara; b). adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai *Trias Politika*; c). pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan; d). adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.³¹ Selanjutnya mengenai ciri-ciri *rechtstaat* selengkapnya sebagai berikut:³²

- a. Adanya Undang-Undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-undang, yang ada ditangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang mendasarkan tindakanya atas Undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- c. Diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat (*vrijheidrechten van de burger*).

Konsep Negara hukum Indonesia pada awalnya tidak dikenal di dalam peraturan perundang-undangan formal, tetapi hanya dapat ditemukan di dalam penjelasan umum butir 1 UUD 1945 tentang sistem pemerintahan, yang kemudian setelah perubahan UUD 1945 dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3), yang dirumuskan “Indonesia adalah Negara hukum” ketentuan pasal tersebut tidak mencantumkan kata *rechtstaat* lagi, tetapi tidak menyebutkan unsur-unsur dari konsep Negara hukum dimaksud.³³ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, Rumusan ini menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia memiliki karakter tersendiri, yaitu menggabungkan nilai utama

³¹Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budiaharjo, hlm. 27

³²D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, hlm. 77

³³Prayitno Imam Santosa, 2015, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, Alumni, Bandung, hlm. 48

rechtsstaat yaitu kepastian hukum dan nilai utama dari *rule of law*, yaitu kemanfaatan dan keadilan.³⁴

Konsep Negara hukum Indonesia dibangun atas dasar falsafah Pancasila, oleh karena itu pembangunan hukum didasarkan pada landasan idiologi Pancasila, artinya hukum harus mencerminkan asas-asas atau nilai-nilai Pancasila yang menjadi Dasar Negara. Dalam kaitannya dengan konsep Negara hukum Indonesia yang bercirikan Pancasila, Philip M Hadjon menyatakan elemen atau ciri Negara Hukum Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan,
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara,
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir,
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.³⁵

Pemikiran negara hukum Indonesia, pada satu sisi berkiblat ke barat dan pada sisi lain mengacu nilai-nilai kultural Indonesia asli. Pemikiran negara hukum inilah yang kemudian mendorong pengembangan model negara hukum versi Indonesia yaitu Negara hukum berdasarkan Pancasila. Sebagai suatu ideologi, Pancasila memiliki peran yang sangat penting dalam menegakkan negara hukum.³⁶ Pancasila merupakan falsafah, dasar negara dan ideologi terbuka. Pancasila menjadi sumber pencerahan, sumber inspirasi dan sebagai dasar menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Sesuai dengan pendapat Daniel S Lev, maka negara hukum Pancasila menjadi paham negara terbatas dimana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan penerimaannya akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum.³⁷ Konsep negara hukum

³⁴Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hlm.15.

³⁵Philipus M Hadjon, 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Gajah Mada Press, Jogjakarta, hlm. 84

³⁶JE Sahetapy, 2009, *Runtuhnya Etika Hukum*, Jakarta: Kompas, hlm. 169

³⁷Daniel S Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta:LP3ES, hlm.514.

Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara hukum formil dan materiil, karena selain menggunakan undang-undang juga menekankan adanya pemenuhan nilai-nilai hukum.³⁸

Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Nilai-nilai Pancasila menjadi dasar dari setiap produk hukum. Konsep Negara hukum Pancasila itu harus mampu menjadi sarana dan tempat yang nyaman bagi kehidupan bangsa Indonesia.

Negara Hukum Pancasila menurut B Arief Sidharta, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:³⁹

- a. Negara Pancasila adalah Negara hukum yang didalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum
- b. Negara Pancasila adalah Negara demokrasi yang dalam keseluruhan kegiatan menegakannya selalu terbuka bagi seluruh rakyat, yang didalamnya pelaksanaan kewenangan dan penggunaan kekuasaan public harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat terbuka bagi pengkajian nasional oleh semua pihak dalam kerangka dan tata hukum yang berlaku.

Dalam konteks negara hukum, Hans Kelsen mengenalkan tentang *Stufenbau das recht theory*, yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (grundnorm) bentuknya tidak kongkrit (abstrak) .Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

³⁸Padmo Wahyono,1977, “*Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*”, Makalah, Jakarta, hlm.4.

³⁹Arief Sidharta dalam Sonyendah Retnaningsih, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam Perspektif Pancasila*, *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1 Tahun 2015, .Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pembukaan UUD 1945 termasuk Pancasila merupakan satu kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945. Hal ini juga dapat dilihat dari proses penyusunan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan pembahasan masalah lain dalam Undang-Undang Dasar oleh BPUPKI, yaitu masalah bentuk negara, daerah negara, badan perwakilan rakyat, dan badan penasehat. Status Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan dengan pasal-pasal lainnya menjadi sangat tegas berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi: "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."

UUD 1945 dan pasal-pasal lainnya merupakan satu kesatuan, tentu tidak dapat memisahkannya dengan menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorms* yang lebih tinggi dari pasal-pasal lainnya sebagai *staatsverfassung*. Apalagi dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai konstitusi, atau Pembukaan UUD 1945 adalah presuposisi bagi validitas pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 (termasuk di dalamnya Pancasila) dan pasal-pasal lainnya adalah konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksinya tinggi dan dijabarkan dalam pasal-pasal lainnya, tetapi bukan merupakan dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 dan berarti bukan pula presuposisi validitas pasal-pasal tersebut. Pembukaan UUD 1945 bukan sekedar sebuah postulat dari *juristic-thinking*. UUD 1945 secara keseluruhan ditetapkan sebagai konstitusi (*staatsverfassung*) yang mengikat dalam satu tindakan hukum, yaitu keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi,

maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, akan menjadi cita hukum dalam pembangunan tata hukum di Indonesia.

Pancasila bukan merupakan *staatsfundamental-norms*. Yang menjadi dasar keberlakuan UUD 1945 sebagai konstitusi dan yang mempresuposisikan validitas UUD 1945 adalah Proklamasi 17 Agustus 1945. Proklamasi menurut hukum yang berlaku pada saat itu bukan merupakan tindakan hukum karena dilakukan bukan oleh organ hukum dan tidak sesuai dengan prosedur hukum. Proklamasi 17 Agustus 1945 yang menandai berdirinya Negara Republik Indonesia, yang berarti terbentuknya suatu tata hukum baru (*New Legal Order*). Adanya Negara Indonesia setelah diproklamasikan adalah postulat berpikir yuridis (*juristic thinking*) sebagai dasar keberlakuan UUD 1945 menjadi konstitusi Negara Indonesia. Keberadaan Negara Indonesia yang merdeka adalah presuposisi validitas tata hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945 sekaligus meniadakan tata hukum lama sebagai sebuah sistem.

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Istilah keadilan berasal dari kata *justice*, yang merupakan istilah yang dipergunakan dalam kaitannya dengan sesuatu yang konstan dan terus menerus untuk memberikan setiap orang apa yang menjadi hak nya (*the constant and perpetual disposition to render every man his due*).⁴⁰ Menurut Institute of Justinian, kata *justice* atau keadilan dirumuskan sebagai "*justice is the constant*

⁴⁰Prayitno Iman Santosa, lok. Cit hlm. 55

and continual purpose which given to everyone his own".⁴¹ Dengan demikian keadilan itu berbicara mengenai hak seseorang ketika diperhadapkan dengan apa yang mestinya diberikannya oleh orang yang memang menjadi haknya, apabila hak tersebut tidak diterima, maka dianggap tidak adil, atau kurang adil.

Di Indonesia, konsep keadilan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung di dalam falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila yang dalam sila ke lima dirumuskan: Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Terlepas dari teori keadilan yang ada, tampaknya konsep keadilan yang ingin dicapai Indonesia adalah keadilan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia, tetapi tidak dalam pengertian sama rata sama rasa.

Meskipun demikian tidak dapat dipungkiri adanya konsep keadilan yang dapat memberikan hak terhadap seluruh masyarakat Indonesia sesuai dengan hak nya yang harus diterima, seperti hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, hak untuk mendapat jaminan hidup yang layak, hak untuk memperoleh keadilan ekonomi, hak untuk hidup dan memperoleh kehidupan, dan sebagainya. Namun permasalahannya bahwa sampai saat ini keadilan hanya baru dinikmati oleh sekelompok orang yang memiliki kedudukan, pangkat, jabatan dan strata social tertentu saja. Sebenarnya sudah menjadi keharusan bahwa keadilan dapat dinikmati oleh setiap orang dalam segala lapisan masyarakat, sebab keadilan itu bersifat universal, dan keadilan itu merupakan hak setiap orang yang bersifat asasi, sehingga seharusnya juga dapat dinikmati secara merata bagi setiap orang tanpa perkecualian.⁴²

Menghadapi era globalisasi ekonomi, ancaman bahaya laten terorisme, komunisme dan fundamentalisme merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia. Disamping itu yang patut diwaspadai adalah pengelompokan suku bangsa di Indonesia yang kini semakin kuat. Ketika bangsa ini kembali dicoba oleh pengaruh asing untuk dikotak-kotakan tidak saja

⁴¹Munir Fuady, *Profesi Mulia:Etika Profesi Hukum bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2005, hlm. 93

⁴²Prayitno Iman, lok. Cit. h. 45

oleh konflik vertikal tetapi juga oleh pandangan terhadap ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Bangsa Indonesia harus benar-benar meresapi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, tentunya degradasi moral dan kebiadaban masyarakat kita dapat diminimalisir. Kenyataannya sekarang yaitu setelah era reformasi, para reformator alergi dengan semua produk yang berbau orde baru sehingga terkesan meninggalkannya begitu saja. Belum lagi saat ini jati diri Indonesia mulai goyah ketika sekelompok pihak mulai mementingkan dirinya sendiri untuk kembali menjadikan negara ini sebagai negara berideologi agama tertentu.⁴³

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran". Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil". Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. Keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.

Keadilan sosial juga merupakan salah satu butir dalam Pancasila. 45 butir pengamalan Pancasila seperti yang tertuang dalam P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) pada Tap MPR No. I/MPR/2003. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah sebagai berikut:⁴⁴

⁴³Dani Indra S., *Keadilan Menurut Pancasila*, <http://radiosmasher.blogspot.com/2011/05/keadilan-menurut-pancasila.html>, diposting pada 10 Mei 2014, diakses pada tanggal 6 Oktober 2017, Pukul 18.29 WIB.

⁴⁴*Ibid.*

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
- b. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- d. Menghormati hak orang lain;
- e. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
- h. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
- i. Suka bekerja keras;
- j. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama;
- k. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Teori Sistem Hukum Lawrence M Friedman⁴⁵

Lawrence M Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum, yaitu:

- a. Sebagai bagian dari sistem control sosial yang mengatur perilaku manusia
- b. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa
- c. Sistem hukum memiliki fungsi sebagai *social engineeringfunction*
- d. Hukum sebagai *social maintenance* yaitu menekankan peranan hukum sebagai pemelihara⁴⁶

Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulations*), namun mencakup bidang yang luas,

⁴⁵Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah disampaikan pada “Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara”, pada hari Jum’at, 27 April 2007,

⁴⁶Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, cet 2. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 368

meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*). Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).⁴⁷

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait, seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi Judisial, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain. Substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Budaya hukum adalah meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan.

Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya (*without legal culture, the legal system is inert, a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).⁴⁸ Setiap masyarakat, negara dan komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Hal ini tidak berarti bahwa setiap orang dalam satu komunitas memberikan pemikiran yang sama.

Banyak sub budaya dari suku-suku yang ada, agama, kaya, miskin, penjahat dan polisi mempunyai budaya yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Yang paling menonjol adalah budaya hukum dari orang dalam, yaitu hakim dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena sikap mereka membentuk banyak keragaman dalam sistem hukum. Setidak-tidaknya kesan ini akan mempengaruhi penegakan hukum dalam masyarakat.

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), sebagai aturan dan proses sosial

⁴⁷Lawrence Friedman, "American Law", London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6

⁴⁸*Ibid*, hlm. 7

yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk.⁴⁹ Di sisi lain kontrol sosial adalah jaringan atau aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu, misalnya aturan umum perbuatan melawan hukum.⁵⁰ Tidak ada cara lain untuk memahami sistem hukum selain melihat perilaku hukum yang dipengaruhi oleh aturan keputusan pemerintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Jika seseorang berperilaku secara khusus adalah karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau pejabat lainnya atau dalam sistem hukum.

Tetapi kita juga membutuhkan kontrol sosial terhadap pemerintah, karena tidak dapat kita pungkiri, bahwa tiada kuda tanpa kekang. Begitu juga tiada penguasa dan aparaturinya yang bebas dari kontrol sosial. Semua tahu ada orang yang berwenang menyalahgunakan jabatannya, praktek suap dan KKN sering terjadi dalam tirani birokrat. Maka untuk memperbaiki harus ada kontrol yang dibangun dalam sistim. Dengan kata lain, hukum mempunyai tugas jauh mengawasi penguasa itu sendiri, kontrol yang dilakukan terhadap pengontrol. Pemikiran ini berada di balik pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*) dan di balik Peradilan Tata Usaha Negara, Inspektur Jenderal, Auditor dan lembaga-lembaga seperti, KPK, Komisi Judisial. Kesemuanya ini harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk memberantas segala bentuk penyalahgunaan wewenang dari pihak penguasa.

Hukum akan menjadi berarti apabila perilaku manusia dipengaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum menuruti perilakunya, sedangkan di lain pihak efektivitas hukum berkaitan erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai norma. Hal ini berbeda dengan kebijakan dasar yang relatif netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembentukan undang-undang.

⁴⁹Donald Black, 1976, "*Behavior of Law*", New York, San Fransisco, London: Academic Press, hlm. 2

⁵⁰Lawrence Friedman, *Op.cit*, hlm. 3

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. "Kepastian dalam hukum" dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan "kepastian karena hukum" dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan

hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

Teori Bekerjanya Hukum dari Chambliss & Seidman

Menurut Teori Chambliss & Seidman⁵¹, bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Chambliss dan Seidman mengemukakan bahwa dalam bekerjanya hukum, peranan dari kekuatan personal dan sosial sangat berpengaruh tidak saja terhadap rakyat sebagai sasaran dari pengaturan hukum, tetapi juga pada lembaga hukum.

Teori Bekerjanya Hukum mendeskripsikan beberapa hal :⁵²

- a. Setiap aturan hukum menjelaskan bagaimana rakyat/masyarakat (pemegang peran) diharapkan bertindak
- b. Bagaimanakah rakyat/masyarakat (pemegang peran) akan bertindak dalam merespon norma hukum sebagai fungsi aturan yang berlaku, sanksinya, kegiatan institusi penegakan hukum dan keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik serta kekuatan lain yang mempengaruhinya.

⁵¹William B Chamblis & Robert B Seidman, 1971,*Law Order and Power*, Reading, Mass:Addison-Wesly, hlm 5-13

⁵² *Ibid*, hlm. 15

- c. Bagaimanakah institusi penegakan (hukum) akan bertindak dalam merespon pada norma hukum sebagai fungsi hukum yang berlaku, sanksinya, keseluruhan kompleks kegiatan sosial, politik serta kekuatan lain yang mempengaruhi mereka serta masukan dari rakyat/masyarakat (pemegang peran)
- d. Bagaimana pembuat hukum akan bertindak sebagai fungsi hukum yang berlaku untuk perilaku yang dikenakan saksi, sepenuhnya kompleks kekuatan sosial, politik, ideologi serta kekuatan lainnya yang mempengaruhi mereka dan masukan dari rakyat/masyarakat (pemegang peran) serta birokrasi.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi. Dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau kebijakan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Menurut Chambliss dan Seidman terdapat hubungan antara hukum dan kekuasaan, di mana kekuatan sosial dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum, sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuatan sosial dan pribadi. Lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat,

demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat. Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi di tegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat, sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang bercorak kekuasaan. Realitas ini semakin nyata ketika hukum positif menjadi satu-satunya sandaran dalam hukum modern. Dapat dikemukakan beberapa faktor tersebut yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor tersebut yaitu: (a) Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya); (b) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah); (c) faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis sosiologis serta kultur hukum dari *role occupant*); (d) Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum di bawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam "*law making*" dan represif melalui *Judicial Review* (MA) dan *Costitutional Review* (MK) apabila suatu peraturan telah diundangkan.

Sebagai sistem norma, hukum memiliki lembaga pembentuk, proses pembentukan, dan bentuk hukum, hukum juga memiliki dimensi keberlakuan yang dipengaruhi oleh berbagai factor, seperti faktor sosial, ekonomi, politik, etika, budaya bahkan kepentingan asing.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perUndang-undangan, walupun

didalam kenyataanya di Indonesia kecenderungannya adalah demikian.⁵³

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Pada tataran kepentingan penegakan hukum dibutuhkan nilai-nilai untuk mendukung bekerjanya lembaga hukum secara baik dengan demikian terbentuklah suatu kultur penegakan hukum. Pengetahuan tentang kultur tersebut cukup penting, karena tentunya tidak dapat memahami bekerjanya lembaga hukum secara lengkap tanpa melibatkan kultur hukum tersebut. Bekerjanya lembaga penegakan hukum, pertama-tama, memang ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum.⁵⁴

⁵³Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Jakarta: Persada, hlm. 7

⁵⁴Satjipto Raharjo, 2009, *Penegakan Hukum. Suatu Tinjauan Sosiologis.*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 29

Teori Hukum Responsif

Hukum responsif telah menjadi hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana dikemukakan oleh Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial.⁵⁵

Nonet dan Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu: hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif).

Nonet dan Selznick beranggapan, bahwa hukum represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model perkembangan (developmental model).

Di antara ketiga tipe hukum tersebut, Nonet dan Selznick berargumen bahwa hanya tahapan II (hukum responsif) yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan

⁵⁵Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2015, *Hukum Responsif*.terjemahan., Penerbit Nusa Media, Bndung, hlm. 83

ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.

Apa yang dipikirkan oleh Nonet dan Seznick, menurut Prof. Satjipto Rahardjo, sebetulnya bisa dikembalikan kepada pertentangan antara analytical jurisprudence di satu pihak dan sociological jurisprudence di lain pihak. Analytical jurisprudence berkuat di dalam sistem hukum positif dan ini dekat dengan tipe hukum otonom pada Nonet. Baik aliran analitis maupun Nonet melalui tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat. Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan.

Hukum tidak hanya *rules (logic & rules)*, tetapi juga ada logika-logika yang lain. Bahwa memberlakukan jurisprudence saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Dan ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan advokat untuk bisa membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis.

Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Pendekatan hukum responsif diharapkan bisa membantu memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Tujuan hukum harus benar-benar untuk mensejahterakan masyarakat dalam kepentingan yang lebih besar, bukan untuk kepentingan mereka yang berkuasa.

Indonesia sebagai negara yang menganut *civil law system* (Eropa Kontinental), mengedepankan hukum positif sebagai patokan utama dalam menjalankan tugas-tugas negara dan juga

dalam sistem peradilanannya. Apabila konsep negara hukum Indonesia dengan *civil law system*-nya diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip idealnya maka *rule of law* sudah pasti akan dapat terwujud.

Bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang berdiri sebagai "negara hukum" atau "rechtsstaat" sudah merupakan finalisasi dari perjalanan sejarah tata hukum Indonesia. Juga *civil law system* yang dianutnya merupakan sistem yang telah menjadi dasar tata hukum di sini. *Rule of law* yang menjadi konsep hukum dan keadilan dari negara-negara *common law*, merupakan suatu tatanan baru yang ada di hadapan Indonesia saat ini. Indonesia tidak mungkin mengubah sistem hukumnya menjadi *common law system*.

Dalam pembuatan suatu produk hukum, tidak hanya memandang dari segi yuridisnya saja. Artinya pembentukan sebuah produk hukum tidak hanya berdasarkan nilai hukum yang harus ditetapkan namun juga harus memandang aspek filosofis dan aspek sosiologis. Kedua aspek ini tentu bertujuan supaya hukum mengakar serta diterima oleh masyarakat. Pertimbangan terhadap aspek filosofis dan aspek sosiologis akan mendapat respon hukum dari masyarakat, mereka tidak akan memandang hukum sebagai kepentingan, namun masyarakat akan menyadari makna dari kebutuhan hukum tersebut.

Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya akan bersifat respon terhadap kepentingan seluruh elemen, baik dari segi masyarakat ataupun dari segi penegak hukum. Hasil dari produk hukum tersebut mengakomodir kepentingan rakyat dan penguasanya. Prinsip check and balance akan selalu tumbuh terhadap dinamika kehidupan masyarakat.

Dalam mengkalkulasikan apakah produk hukum tersebut responsif ada indikator yang bisa dipakai dalam penilaian sebuah produk hukum tersebut. Penilaian yang dipakai adalah

proses pembuatannya, sifat hukumnya, fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran terhadap pasal-pasal dari produk hukum tersebut. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat. Kemudian dilihat dari fungsi hukum yang berkarakter responsif tersebut harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya. Sehingga fungsi hukum bisa menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat.

Kemudian dilihat dari segi penafsiran produk hukum yang berkarakter responsif tersebut biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksana dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal yang bersifat teknis, bukan dalam sifat pengaturan yang bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya.

Pembangunan hukum responsif ini harus disertakan dengan masyarakat yang responsif pula. Karena pilar utama dari penegakan hukum ada dalam diri masyarakat. Masyarakat responsif adalah masyarakat atau komunitas yang lebih tanggap terhadap tuntutan warganya dan mau mendengarkan keluhan serta keinginan-keinginan warganya. Masyarakat jenis responsif ini adalah masyarakat yang dalam mengungkapkan dan menegakan nilai-nilai sosialnya, tujuan-tujuannya, kepentingan-kepentingannya tidak dilakukan dengan melalui cara paksaan akan tetapi cenderung dilakukan dengan cara penyebarluasan informasi, pengetahuan dan komunikasi. Konsekwensinya, dalam memecahkan masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, budaya, dan hankamnya terutama dilakukan dengan cara-cara persuasif dan dengan memberikan dorongan, bukannya unjuk kekuasaan atau bahkan melembagakan budaya kekerasan. Kenyataan ini menunjukkan betapa penting pembangunan hukum responsif harus diiringi dengan masyarakat responsif.

Tuntutan untuk mengagendakan urgensi pembangan hukum responsif tersebut secara teoritis juga dilandasi oleh suatu asumsi bahwa hukum, selain dapat dipergunakan sebagai *tool of social control* juga seharusnya dipergunakan pula sebagai *tool of social engineering* yang akan menuntun perubahan-perubahan sosial dan cita hukum masyarakat bersangkutan.⁵⁶ Dalam perspektif konstitusional misalnya, hukum responsif yang aspiratif dalam arti mengakomodir segala kepentingan masyarakat banyak dan dengan demikian juga berarti bahwa hukum tersebut bersifat melindungi (*social defence*), menemukan legitimasinya dalam UUD tahun 1945.

Pembukaan UUD 1945 dalam konteksnya dengan hukum mengandung empat nilai dasar yang merupakan law frame yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Pertama Hukum itu berwatak melindungi (mengayomi) dan bukan sekedar berisi muatan norma imperatif (memerintah) begitu saja. Kedua Hukum itu mewujudkan kadilan sosial bagi seluruh rakyat. Keadilan sosial disini bukan semata-mata sebagai tujuan, akan tetapi sekaligus sebagai pegangan yang konkrit dalam membuat peraturan hukum. Ketiga Hukum itu adalah dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan. Keempat Hukum adalah pernyataan kesusilaan dan moralitas yang tinggi baik dalam peraturan maupun dalam pelaksanaannya sebagaimana diajarkan didalam ajaran agama dan adat rakyat kita. Keseiringan antara nilai hukum dengan keadaan masyarakat menjadikan hukum tersebut berpihak serta melindungi masyarakat. Maka untuk tercapainya sebuah keadilan akan lebih mudah.

Dalam mencapai tatanan hukum responsif ini paradigma politik kita juga harus dirubah. Tujuannya adalah agar kepentingan politik sesaat tidak selalu ditonjolkan, yang terjadi dalam era reformasi sekarang ini adalah bahwa pembuatan sebuah produk hukum akan selalu ditonjolkan kepentingan politik. Makanya untuk membangun sebuah produk hukum yang responsif arah perpolitikan Indonesia harus disertai dengan

⁵⁶Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm 185-187

politik bermoral dengan tujuan kebersamaan untuk masyarakat. Kalau selama ini banyak partai politik yang menonjolkan kepentingan partainya maka untuk masa yang akan datang arah politik tersebut lebih menjurus terhadap kepentingan rakyat. Karena kita sadari bersama bahwa hukum merupakan produk dari politik, kalau politiknya baik maka akan menghasilkan produk hukum yang baik, kalau politiknya buruk akan melahirkan produk hukum yang menyengsarakan rakyat.

Teori Hukum Progresif

Teori ini dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo ini menegaskan bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya⁵⁷, “Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita”. Satjipto Raharjo, menyatakan pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut “ideologi” : Hukum yang pro-keadilan dan Hukum yang Pro-rakyat.

Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan,

⁵⁷Zain Almuhtar, *Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo*, <http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjipto.html?m=1>, diakses pada 3 Oktober 2017, Pukul 17.24 WIB.

karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Dalam masalah penegakan hukum, terdapat 2 (dua) macam tipe penegakan hukum progresif: (a) Dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif; (b) Kebutuhan akan semacam kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmuan serta teoritis hukum Indonesia.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan. Oleh karena itu kebijakan tentang penataan ruang di daerah harus dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan tata ruang. Seiring dengan maksud tersebut pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Penentuan kebijakan tata ruang jelas bukanlah masalah sederhana. Senantiasa akan terjadi konflik kepentingan yang akan mempengaruhi penentuan kebijakan tata ruang tersebut. Konflik antara kebutuhan akan pelestarian daya dukung lingkungan dan tuntutan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi antara lain melalui industrialisasi, pembangunan perumahan dan kepentingan lahan pertanian. Konflik juga terjadi antara kelompok ekonomi lemah masyarakat marginal di perkotaan dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dominan yang memerlukan lahan-lahan luas untuk keperluan berbagai macam usaha seperti pembangunan kawasan perumahan (*real estate*), pertambangan, industri dan sebagainya.

Keadaan seperti ini kemudian melahirkan suatu kebijakan RTRW di daerah yang tidak konsisten dengan rencana tata ruang

sebagaimana yang telah ditetapkan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007. Menurut Budihardjo, perubahan tata ruang terjadi karena adanya kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan, bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat.⁵⁸

Kebijakan tata ruang tidak lepas dari berbagai kepentingan, maka untuk menemukan filosofi Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 akan terjadi pergeseran substansi ketika dijabarkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, maka akan digunakan kerangka teori Sistem Hukum dari Lawrence Friedman⁵⁹ sebagai landasan analisis. Menurut Lawrence Friedman unsur sistem hukum terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Faktor struktur terkait dengan lembaga, unsur aparat, sarana dan prasarana. Menyangkut aparat, akan berkaitan dengan faktor manusia yang membuat kebijakan tersebut, sejauhmana aparat merasa terikat pada peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas, dan komitmen aparat tersebut, sampai batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi demi membuat keputusan secara tepat dan kontekstual, dan teladan macam apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masyarakat agar mereka dapat dipercaya. Menurut *Van Doorn*,⁶⁰ terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.

Faktor sarana dan prasarana, terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu proses pembuatan kebijakan. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana

⁵⁸Eko Budihardjo, 1997, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, hlm. 49

⁵⁹Lawrence Friedman, 1984, *American Law*, London, WW Norton&Company, hlm. 6

⁶⁰Satjipto Rahardjo, 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Angkasa, hlm. 72

dan prasarana dimaksud, antara lain: apakah tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia (peralatan, keuangan, dan lain sebagainya) masih cukup memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif, dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses pembuatan kebijakan.

Faktor nilai berkaitan dengan konsepsi atau pemahaman mengenai sesuatu yang dianggap berharga dan sekaligus dipandang cukup bermanfaat untuk diperhatikan dan diwujudkan dalam kebijakan nyata. Faktor substansi (hukum) terkait dengan ada tidaknya aturan yang jelas yang dapat memandu perumusan kebijakan. Aturan yang jelas dapat berfungsi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang menyatukan langkah bersama secara intersubjektif. Menurut Palumbo,⁶¹ "*legislative policy ambiguity is a prime cause to is a prime cause to implementation failure*" (ketidakjelasan kebijakan dalam Perundang-undangan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Oleh karena itu, pada umumnya lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi kebijakan.

⁶¹Palumbo, dalam Peter M Biau dan Marshall W Meyer, *Birokrasi dalam masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya, hlm. 24

BAB II

TEORI KEBIJAKAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN

A. Kebijakan Pembaharuan Hukum Nasional

1. Kebijakan Hukum Nasional

Pembaharuan politik hukum Indonesia dirumuskan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, pada bab tentang Arah Kebijakan dibidang Hukum, yaitu:⁶²

- a. Mengembangkan budaya hukum masyarakat untuk menciptakan kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supermasi hukum dan tegaknya negara hukum.
- b. Menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat.
- c. Memperbaharui perundangan-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, berketidakadilan gender, dan tidak sesuai dengan tuntunan reformasi melalui program legislasi.
- d. Menegakan hukum secara konsisten untuk menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supermasi hukum serta menghargai hak-hak asasi manusia.
- e. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional terutama yang berkaitan dengan HAM, sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa ke dalam bentuk undang-undang.
- f. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum untuk menimbuhkan kepercayaan masyarakat, dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan dan pengawasan yang efektif.
- g. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa maupun pihak manapun.

⁶²Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah: Prinsip-prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

- h. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
- i. Menyelenggarakan proses peradilan secara tepat, mudah, murah dan terbuka serta bebas dari KKN dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
- j. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran serta meningkatkan perlindungan, penghormatan dan penegakan HAM dalam seluruh aspek kehidupan.
- k. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan HAM yang belum tertangani secara tuntas.

Pembangunan dan pembaruan dibidang hukum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, pembangunan hukum harus mengacu dan bersinergi dengan pembangunan nasional. Sistem perencanaan pembangunan Nasional mengalami perubahan yang signifikan dengan terjadinya perubahan UUD 1945 melalui amandemen. Sistem perencanaan pembangunan nasional tidak lagi dirumuskan dan dituangkan dalam suatu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Oleh Karena itu, pemerintah Indonesia membentuk Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sitem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Renacan Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Di dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 telah dirumuskan arah-arrah pembangunan bangsa Indonesia, termasuk didalamnya pembangunan hukum sebagai berikut:⁶³

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.
- b. Menyempurnakan dan menjaga kemedekaan, mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

⁶³Ibid, hlm 2

- c. Menjamin kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan ber sasaran, maka diperlukan perencanaan.
- d. Menyusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin terciptanya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan Nasional.
- e. Pembangunan Nasional berasaskan demokrasi dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan.
- f. Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan.
- g. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan asas Umum Penyelenggaraan Negara.
- h. Tujuannya mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan;

Khusus dibidang pembangunan hukum, di dalam lampiran Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tersebut digambarkan kondisi hukum Indonesia dan aparatur saat ini dan arah pembangunan hukum ke depan. Bahwa kondisi hukum dan aparatur menunjukan upaya perwujudan sistem hukum nasional terus dilanjutkan mencakup beberapa hal.⁶⁴

Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis telah mempunyai mekanisme untuk membentuk hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang

⁶⁴Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Republik Indonesia

undangan yang selanjutnya diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Dengan ditetapkannya undang - undang tersebut, proses pembentukan hukum dan peraturan perundang undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peratura perundang undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang undangan.

Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang efektif terus dilanjutkan. Perubahan keempat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan mendasar dibidang kekuasaan kehakiman dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai hak menguji Undang Undang terhadap unadng Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Komisi Judisial yang akan melakukan pengawasan terhadap sikap tindak dan prilaku hakim. Peningkatan kemandirian hakim berdasarkan Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman membawa perubahan bagi terselenggaranya *chek and balance* dalam penyelenggaraan negara dengan beralinya kewenangan administratif, organisasi dan keuangan lembaga peradilan kepada Mahkamah Agung. Peningkatan kemandirian tidak berarti lepas dari kontrol dan pengawasan. Dengan dibentuknya Komisi Judisial yang komposisi keanggotaannya cukup representatif, pengawasan dan kontrol terhadap kemandirian lembaga peradilan dan pembentukan sistem hukum nasional dapat dilakukan agar lebih berhasil guna, sehingga penyelenggaraan fungsi negara dibidang hukum dapat dilakukan secara lebih efektif dan efesien.

Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan'. Dibidang aparatur negara hingga saat ini, pelaksanaan program pembangunan aparatur negara masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintah. Permasalahan tersebut antara lain masih terjadinya parktik-

praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi, dan berkualitas. Upaya yang sungguh sungguh untuk memberantas KKN dan meningkatkan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah banyak dilakukan. Walaupun demikian, hasil yang dicapai belum cukup menggembirakan. Kelembagaan pemerintah baik dipusat maupun daerah, masih belum terlihat efektif dalam membantu pelaksanaan tugas dan sistem manajemen pemerintahan juga belum efisien dalam menghasilkan dan menggunakan sumber sumber daya. Upaya upaya untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi masih belum sepenuhnya dapat teratasi mengingat keterbatasan dana pemerintah.”

Berdasarkan gambaran tentang kondisi hukum dan aparatur negara, maka dirumuskan bahwa arah dan tujuan pembangunan dibidang hukum adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan ditunjukkan hal hal berikut:

- a. Terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak hak asasi manusia yang bersumber pada pancasila dan Undang Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak hak asasi manusia.
- b. Menciptakan landasan konstitusional untuk memperkuat kelembagaan demokrasi.
- c. Memperkuat peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik.
- d. Memantapkan kelembagaan nilai nilai demokrasi yang menitik beratkan pada prinsip prinsip toleransi, non diskriminasi, dan kemitraan.
- e. Terwujudnya konsolidasi demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik yang dapat diukur dengan adanya pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang

profesional dan netral, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional.

Arah pembangunan hukum dan aparatur dalam rencana pembangunan jangka panjang 2005-2025 adalah Reformasi Hukum dan Birokrasi yang meliputi pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri: serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memrhatikan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan hukum, kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.

Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan dibidang bidang lainnya. Dalam rangka mewujudkan indonesia yang demokratis yang berlandaskan hukum, dalam rencana pembangunan jangka panjang ini, di dalam lampiran undang undang ini dijelaskan: "Demokrasi yang berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan indonesia maju, mandiri dan adil.

Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan

transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hukum pada dasarnya bertujuan untuk memastikan munculnya aspek aspek positif dan menghambat aspek negatif kemanusiaan serta memastikan terlaksananya keadilan untuk semua warga negara tanpa memandang dan membedakan kelas sosial, ras, etnis, agama maupun gender. Hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan keterjaminan hak hak dasar masyarakat secara maksimal.

Untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis dan adil dilakukan dengan memantapkan pelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil sehingga proses pembangunan partisipatoris yang bersifat *bottom up* bisa berjalan; menumbuhkan masyarakat tanggap (*responsive community*) yang akan mendorong semangat sukarela (*spirit of voluntarism*) yang sejalan dengan makna gotong royong; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin perkembangan dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat; melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak rakyat kecil.”

Adapun langkah langkah yang akan dilakukan dalam program jangka panjang oleh pemerintah dan masyarakat untuk melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil di atas adalah, penyempurnaan struktur politik yang dititik beratkan pada proses pelembagaan demokrasi, pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang undangan

warisan kolonial yang mencerminkan nilai nilai sosial dan kepentingan masyarakat indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum badan peradilan sehingga aparaturnya mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Penerapan dan penegakan hukum dan hak asasi manusia HAM dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional, dan tidak. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi terus ditingkatkan dengan lebih memberikan akses terhadap segala informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan akses kepada masyarakat terhadap pelibatan dalam berbagai proses pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Penuntasan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan aparaturnya yang dicapai dengan penerapan prinsip prinsip tata pemerintahan yang baik pada semua tingkat, pemerintahan.

2. Hukum Sebagai Sarana Perubahan Masyarakat

Konsep hukum sebagai sarana perubahan masyarakat lahir karena konsep hukum yang diajarkan oleh aliran historis dari Friederich Karl van Savigny dianggap kurang tepat untuk menggerakkan masyarakat untuk berubah. Roscoe Pound mengemukakan konsep baru yang disebut *law as tool of social engineering* yang memberikan dasar bagi kemungkinan digunakannya hukum untuk merubah masyarakat.⁶⁵

⁶⁵Abdul Manan, 2014, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm 47-48

Menurut Achmad Ali⁶⁶ sebenarnya tidak perlu dipersoalkan tentang bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat, dan bagaimana hukum menjadi penggerak ke arah perubahan masyarakat. Juga tidak perlu “ngotot” mana yang lebih dahulu, apakah hukum yang lebih dahulu baru diikuti oleh faktor lain, atautkah faktor lain dulu baru hukum ikut-ikutan menggerakkan perubahan itu. Bagaimanapun kenyataannya, yang penting hukum dapat ikut serta dalam menggerakkan perubahan sosial. Kenyataannya, di mana pun dalam kegiatan perubahan hukum, hukum telah berperan dalam mengarahkan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik.

Yehezkel Dror sebagaimana dikutip oleh Abdul Manan⁶⁷ berpandangan bahwa peran hukum yang demikian ini dalam studi hukum dan perubahan sosial dikategorikan sebagai “pandangan tradisional”. Pandangan ini berpendirian bahwa masyarakat perlu berubah terlebih dahulu barulah hukum datang untuk mengaturnya. Kedudukan hukum di sini sebagai alat pembenaran terhadap apa yang telah terjadi, dan itu berarti hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat, dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).

Apabila rekonstruksi kebijakan tata ruang yang menjadi fokus kajian dari disertasi ini dipahami sebagai salah satu bentuk perubahan hukum, maka perubahan atau pergeseran kebijakan hukum tata ruang itu harus dilihat sebagai upaya untuk melegitimasi perubahan-perubahan yang terjadi di seputaran ruang sosial tersebut. Itu artinya, kebijakan hukum penataan ruang tersebut terus diupayakan untuk mengikuti dinamika perkembangan sosial yang terjadi. Perubahan sosial tersebut dapat disebabkan oleh bermacam-macam faktor, antara lain oleh perubahan-perubahan dalam lingkungan fisiknya, oleh perubahan-perubahan genetik dalam populasi penduduk, oleh kontak-kontak yang terjadi dengan masyarakat lain, oleh

⁶⁶Achmad Ali, 2000, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: PT Gunung Agung, hlm. 12

⁶⁷Abdul Manan, *Op Cit.*, hlm. 7

perubahan yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri (seperti misalnya perpindahan penduduk dalam masyarakat dan oleh penemuan sosial dan penemuan-penemuan teknologi).⁶⁸

Meskipun hukum termasuk kebijakan hukum tata ruang itu datang kemudian, tetapi diharapkan dapat menampung segala perkembangan yang baru terjadi, namun sebagaimana diakui oleh Satjipto Rahardjo bahwa justru hukum hampir senantiasa tertinggal di belakang objek yang diaturnya. Dengan demikian akan selalu terdapat gejala, bahwa antara hukum dan perikelakuan sosial terdapat suatu jarak perbedaan yang menyolok maupun tidak.⁶⁹ Kondisi hukum yang demikian itu dapatlah dimengerti, karena masyarakat pada dasarnya selalu mengalami perubahan-perubahan dari generasi ke generasi silih berganti, dan bermacam-macam orang telah menempati peranan sosial yang juga selalu terus berubah. Perubahan ini terkait dengan masalah struktur sosial dan budaya yang antara lain mencakup perubahan berbagai pranata sosial, perubahan dalam hal pendefinisian status dan peran, perubahan dalam hal pola dan profil nilai-nilai.

Realitas yang demikian itu pula yang mendasari pemikiran *La Piere*, bahwa faktor yang menggerakkan perubahan itu sebenarnya bukan hukum, melainkan faktor lain seperti bertambahnya penduduk, perubahan nilai dan ideologi serta teknologi canggih. Jika suatu saat terjadi perubahan dalam masyarakat sesuai dengan yang dikehendaki, tetapi hukum tetap bukan faktor penyebabnya melainkan hanya dilihat sebagai akibat perubahan saja. Jika muncul hukum-hukum baru, sebenarnya yang demikian itu hanya akibat dari keadaan masyarakat yang memang telah berubah sebelumnya, sehingga hukum hanya sekedar mengukuhkan saja sesuatu yang memang telah berubah. Itu berarti, sebelum hukum muncul sebagai alat untuk menciptakan perubahan, sebetulnya telah lebih dahulu bekerja kekuatan-kekuatan perubahan lain seperti penemuan

⁶⁸Yehezkel Dror. 1971, "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, hlm. 36-39

⁶⁹Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, hlm. 99

teknologi baru, kontak serta konflik dengan budaya lain, gerak-gerakan sosial, dan lain sebagainya.⁷⁰

Hubungan antara hukum dan perubahan sosial ini bisa menjadi lebih rumit oleh karena adanya dua sifat hukum, yaitu hukum di dalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang secara ke dalam merangkum bagian-bagian yang saling berserasi, dan secara keluar berada di dalam keadaan yang berserasi dengan keseluruhan jaringan hubungan intern yang ada. Berikutnya hukum itu merupakan suatu unsur yang selalu memasuki setiap pranata sosial yang ada, dan selanjutnya selalu memainkan peranan yang penting di dalam setiap pranata tersebut.

a. Hukum sebagai sarana perubahan masyarakat

Hukum sebagai sarana perubahan masyarakat atau "*social engineering*" pertama kali dikemukakan oleh *Roscoe Pound*, tokoh *sociological jurisprudence* dari Amerika Serikat. Gagasan dasar Pound adalah bahwa hukum itu pada hakikatnya dapat didayagunakan untuk mengontrol dan merekayasa masyarakat.⁷¹ Alur pemikiran Pound yang demikian itu mengisyaratkan bahwa hukum tidak hanya ditempatkan sebagai sarana kontrol sosial yang hanya mempertahankan saja apa yang sudah ada dan diterima di dalam masyarakat atau sebagai penjaga *status quo* belaka. Tetapi di luar itu hukum masih dapat menjalankan fungsinya yang lain untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat.¹⁴

Legislatif sebagai lembaga utama pembuatan hukum selalu berusaha memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk melakukan perubahan-perubahan yang luas dalam struktur sosial dan budaya.¹⁵ Sekalipun demikian harus diakui pula bahwa penggunaan hukum sebagai *social engineering* juga terbukti banyak mengalami kegagalan, dan itu sebagai bukti bahwa penggunaan hukum secara efektif untuk menimbulkan perubahan-perubahan sosial itu memang ada batas-batasnya.

⁷⁰Abdul Manan, *Op Cit.*, 2014, hlm. 11-12

⁷¹Roscoe Pound.1972, *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Penerbit Bharatara, hlm. 42.

Kegagalan itu lebih disebabkan oleh tatanan hukum yang dibuat oleh penjajah untuk mengubah pola perilaku masyarakat Indonesia cenderung tidak sejalan dengan konteks sosial dan budaya bangsa Indonesia.

Menurut Mohtar Kusumaatmaja, mengingat fungsinya sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif. Artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Akan tetapi pada masyarakat yang sedang membangun hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja, ia harus dapat membantu proses perubahan masyarakat.⁷²

b. Aspek Perubahan Hukum

Pada dasarnya, perubahan sosial itu meliputi: (1) perubahan nilai-nilai sosial; (2) perubahan norma-norma sosial; (3) perubahan pola-pola perilaku; (4) perubahan organisasi sosial; (5) perubahan susunan lembaga kemasyarakatan; (6) perubahan lapisan-lapisan dalam masyarakat; (7) perubahan kekuasaan dan wewenang; (8) perubahan interaksi sosial; dan lain-lain. Khusus tentang perubahan norma-norma (kaidah-kaidah) sosial, Grossman dan Grossman sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali, memerincinya menjadi tiga macam, yakni:⁷³ (a) perubahan pada kaidah-kaidah individual, meliputi perubahan tingkah laku individual, namun belum dapat dianggap sebagai perubahan kaidah tingkah laku; (b) perubahan pada kaidah-kaidah kelompok, ini terjadi dalam hal perubahan berlangsung pada satuansatuan yang tergolong pada subsistem politik; (c) perubahan pada kaidah-kaidah masyarakat, ini merupakan perubahan yang paling fundamental sifatnya karena meliputi perubahan-perubahan nilai atau kaidah-kaidah dasar suatu masyarakat.

Perubahan hukum diarahkan pada masalah perubahan atau pergeseran kebijakan tata ruang, maka sesungguhnya yang berubah itu adalah unsur-unsur (komponen-komponen) yang mendasar dari suatu sistem hukum, yaitu: (1) perubahan pada

⁷²Mohtar Kusumaatmaja, 2013, *Konsep Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan karya Tulis*, Penerbit PT Alumni, Bandung, hlm 13-14

⁷³Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Yasrif Watampone, 1998, hlm. 274-275

substansi hukumnya, mencakup aturan-aturan hukum, kaidah-kaidah hukum, dan asas-asas hukum tata ruang; (2) perubahan pada struktur hukum tata ruang, mencakup pranatapanata hukum serta pengorganisasiannya; (4) perubahan pada kultur hukum yang mencakup pola pikir para aktor hukum (pembuat hukum, penerap/pelaksana hukum, dan warga masyarakat pada umumnya).

Secara kelembagaan, ada tiga organ utama yang menimbulkan perubahan-perubahan terhadap substansi hukum, yakni organ legislatif yang terspesialisasi sebagai organ yang bertugas mengundang hukum-hukum tertulis; organ-organ yang juga terspesialisasi sebagai lembaga yang menerapkan hukum seperti lembaga pengadilan; dan berbagai organ seperti kejaksaan dan kepolisian yang bertugas melaksanakan serta menggunakan hukum. Sekalipun ada pembagian peran seperti itu, namun dalam kenyataannya bisa saja ada badan-badan administratif yang juga ikut mengerjakan pembuatan, penerapan, dan penegakan hukum seperti itu, dan dengan demikian lalu agak mengacaukan pembagian tugas yang telah disebutkan tadi. Bahkan, di dalam masyarakat-masyarakat primitif, pembagian tugas seperti itu masih kurang berkembang, karena beberapa atau bahkan semua fungsi-fungsi hukum mungkin dikerjakan oleh satu badan saja atau mungkin dilaksanakan oleh suatu unit yang paling dasar.⁷⁴

Aspek-aspek pengubah hukum sebagaimana diuraikan di atas, diperkirakan ikut juga menjadi pemicu atau pendorong bagi organ-organ pembuat dan pengubah hukum untuk menyesuaikan substansi hukum tata ruang agar sesuai dengan konteks dan keinginan masyarakat, maupun untuk mengubah pola perilaku masyarakat agar sesuai dengan ketentuan hukum tata ruang yang berlaku. Berikut ini sekalipun pembincangannya masih pada tataran yang bersifat umum, namun pikiran-pikiran dasar yang dituangkan dalam bahasan ini dapat dimanfaatkan untuk melihat masalah pergeseran kebijakan dalam bidang mana pun, termasuk bidang penataan ruang.

⁷⁴Yehezkel Dror. "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, 1971, hlm. 36-39

B. Formulasi Perumusan Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Esmi Warassih,⁷⁵ tidak ada definisi kebijakan yang sama, namun beberapa definisi yang diajukan menunjukkan adanya beberapa unsur yang harus ada, yaitu nilai, tujuan dan sarana. Salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu pada hakikatnya hukum pun mengandung nilai, konsep-konsep dan tujuan. Suatu kebijakan dibuat atau dikeluarkan tentunya berisi harapan-harapan yang hendak dilakukan oleh subyek hukum sebagai pemegang peran, maka kebijakan memerlukan adanya strategi dan taktik.

Harold Laswel mendefinisikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu.⁷⁶ James E Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁷⁷

David Easton melukiskannya sebagai pengaruh (*impact*) dari aktifitas pemerintah.⁷⁸ Sementara Amara Raksasataya mengemukakan kebijakan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Robert Eyestone dalam bukunya *The Threads of Public Policy*, mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan

⁷⁵Endang Sutrisno, 2013, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Press, Yogyakarta, hal 113

⁷⁶Riant Nugroho, 2014, *Public Policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia kebijakan*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, hlm. 3

⁷⁷Irfan Islami, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 17

⁷⁸Riant Nugroho, *Op.cit.* h. 4

tersebut.”⁷⁹ Pada akhirnya dapatlah dikatakan bahwa pada hakekatnya kebijakan publik ini dapat disebutkan sebagai serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan maksud mencapai tujuan-tujuan tertentu, lengkap dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya.

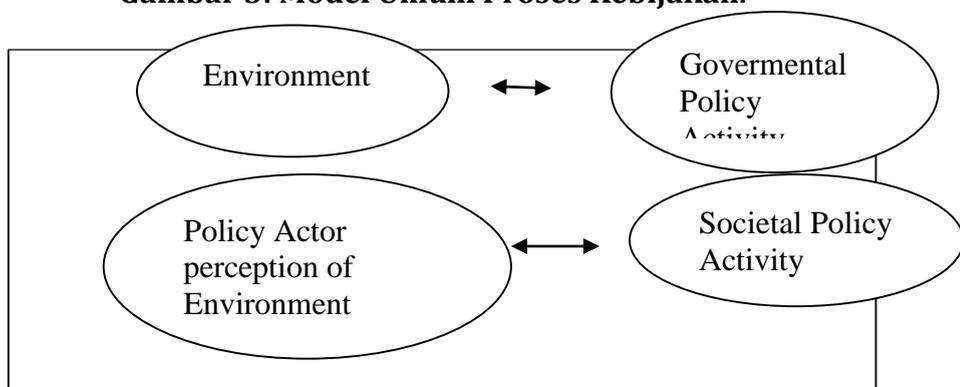
Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembuat kebijakan publik yang utama adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan wujud kebijaksanaannya itu adalah Undang-Undang Dasar dan Tap MPR, kemudian Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas inisiatifnya membuat kebijakan umum dalam bentuk Undang-Undang yang untuk daerah berupa Peraturan Daerah (Perda), Kebijakan khusus yang dikeluarkan oleh Presiden berupa peraturan Pemerintah sedangkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah berupa Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaan kebijakan teknis dapat dibuat oleh Presiden atau Menteri Negara dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Menteri (Permen) termasuk para pejabat dibawahnya yang berupa Keputusan dan Intruksi. Kebijakan publik memerlukan pelaksanaan atau Implementasi yang harus berencana, tanpa ada pelaksanaan ini maka kebijakan publik akan sia-sia, hanya sebagai janji kosong. Pelaksanaan kebijakan publik pada dasarnya adalah birokrat sebagai alat eksekutif dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Lester dan Stewart kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

⁷⁹ Leo Agustino. 2012, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm 6.

Gambar 3: Model Umum Proses Kebijakan.⁸⁰



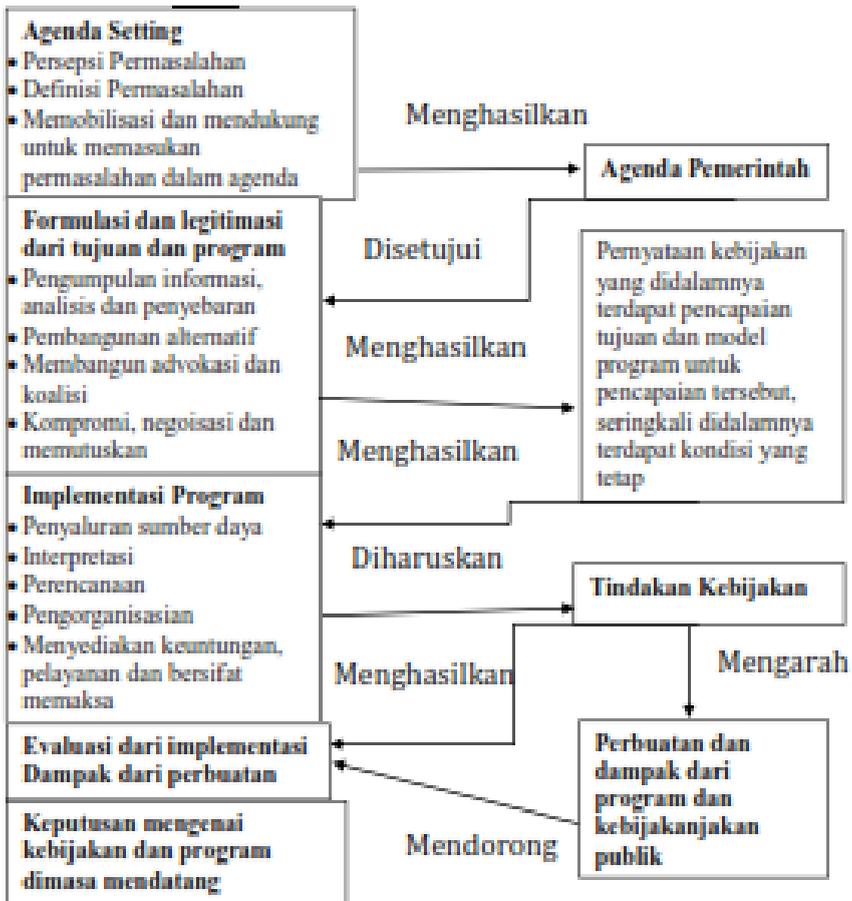
Gambar tersebut menjelaskan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya pemerintah yang menentukan, akan tetapi dalam pembuatan tersebut melibatkan juga banyak aktor yang satu dengan lainnya saling mempengaruhi. Jadi, persepsi aktor dan lingkungan menjadi faktor penting pembuatan kebijakan, walaupun keduanya merupakan variabel independen tetapi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena lingkungan dapat mempengaruhi persepsi seseorang.⁸¹ Lingkungan terdiri dari dua jenis, yaitu diluar dan didalam pemerintah. Persepsi aktor inilah yang kemudian ikut mempengaruhi aktivitas kebijakan di pemerintahan dan di masyarakat, tetapi perlu diingat bahwa aktor-aktor kebijakan bergerak berdasarkan persepsi mereka sendiri.⁸² Terdapat tahap-tahap dalam pembuatan kebijakan dimana memiliki serangkaian aktivitas menjadi alur pembuat kebijakan, yakni digambarkan sebagai berikut:

⁸⁰Solahudin Kusumanegara.2010, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik* . Yogyakarta: Gava Media, hlm 48.

⁸¹Joko Widodo. 2007, *Analisis kebijakan publik*. Malang: Bayumedia Publishing, hlm 20

⁸²Budi Winarno.2004, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo,hlm 21

Gambar 4: Tahap-tahap kebijakan publik ⁸³



2. Tahapan Pembentukan Kebijakan

Wayne Parsons membagi tahap-tahap pembentukan kebijakan publik sebagai berikut:⁸⁴

- Policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijaksanaan

⁸³Samudra Wibawa. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia, 1994. hlm. 23.

⁸⁴Wayne Parsons, Op.Cit, hlm. 57

- b. *Policy recommendation* yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijaksanaan
- c. *Policy analysis* yaitu analisi kebijaksanaan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap suatu rekomendasi suatu kebijaksanaan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya.
- d. *Policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan dari kebijaksanaan.
- e. *Policy decision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.
- f. *Policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijaksanaan
- g. *Policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijaksanaan.

Dalam konteks persaingan global maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap sektor baik bisnis maupun nirlaba untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestik, melainkan global. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik. Kebijakan publik yang terbaik adalah membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan. Inilah makna strategis dari administrasi public.

Kebijakan publik sebagai manajemen penacapaian tujuan nasional, untuk sementara kita dapat simpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
 2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.
- Namun kebijakan publik tidak berarti mudah dibuat, mudah dilaksanakan dan mudah dikendalikan karena kebijakan publik menyangkut faktor politik. Kita ketahui bersama politik adalah

art of the possibility atau seni membuat sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin. Secara praktikal politik adalah cara untuk memperebutkan kekuasaan memimpin pencapaian tujuan bangsa tersebut.

3. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan terjemahan dari kata "*Implementation*" yang berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Websters Dictionary kata *to implement* berasal dari bahasa latin "*Implementum*" dan kata *to implement* dimaksudkan Pertama membawa kesesuatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan. Kedua dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu. Ketiga dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat.⁸⁵

Secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian sesuatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi diatas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktifitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai kebijakan.

Studi implementasi merupakan sesuatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.⁸⁶ Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implemtasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation*

⁸⁵H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI Bandung Puslit KP2W Unpad, hlm. 23

⁸⁶Onny. S Prijono & A. M. W. Pranarka.1996, *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Centre For Strategic and International Studies, hlm 19.

and Public Policy, mendefinisikan Implementasi Kebijakan yaitu:⁸⁷ “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Van Meter dan Van Horn, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: ⁸⁸ “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”. Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr., dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle, sebagai berikut:⁸⁹

⁸⁷Danie Mazmanian, dan Paul Sabatier.1983, *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins, hlm 15.

⁸⁸Donald Van Meter dan Carl Van Horn. 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, hlm 19

⁸⁹Solichin Abdul Wahab, 2001, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, hlm 16

“Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart, istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. Sedangkan pendekatan *top down* misalnya dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.⁹⁰

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuatan kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Sedangkan pendekatan *bottom up*,

⁹⁰*Ibid*, hlm 140.

memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontra produktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. Menurut Solahudin Kusumanegara terdapat beberapa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik, diantaranya:⁹¹

- a. Birokrasi yang dipandang sebagai agen administrasi yang paling bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Birokrasi mempunyai wewenang yang besar sepenuhnya menguasai “area” implementasi kebijakan dalam wilayah operasinya karena mendapat mandate dari lembaga legislatif. Hal ini juga disebabkan peraturan perundang-undangan yang dibuat legislatif dan presiden dibuat umum dan tidak mengatur secara mendetail segala aspek teknis yang dibutuhkan agar implementasi berbagai program mencapai tujuan;
- b. Badan legislatif, secara tradisional ada pandangan dalam ilmu administrasi negara yaitu politik dan administrasi adalah aktifitas yang terpisah. Politik dianggap lebih memusatkan perhatian pada aktifitas perumusan kebijakan publik yang ditangani oleh lembaga politis dari negara yaitu badan legislatif dan eksekutif. Sedangkan kebijakan administratif lebih terkonsentrasi pada implementasi kebijakan dan ditangani oleh agen administrasi.
- c. Lembaga peradilan, lembaga peradilan merupakan cabang yudisial yang menangani hukum public. Namun lembaga peradilan dapat terlibat dalam implementasi kebijakan ketika

⁹¹Solahudin Kusumanegara. 2010, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media,

muncul tuntutan masyarakat atas kebijakan tertentu yang implementasinya dianggap merugikan masyarakat sehingga menjadi perkara hukum. Dalam banyak kasus pengaruh paling besar lembaga peradilan terhadap implementasi kebijakan publik adalah melalui interpretasi aparat hukum terhadap berbagai status, aturan administrasi dan regulasi serta hasil review serta hasil review mereka terhadap kasus-kasus administratif yang dihadapi

- d. Kelompok kepentingan atau penekan, karena dalam implementasi berbagai diskresi banyak dilakukan oleh birokrasi, maka banyak kelompok-kelompok kepentingan yang ada dimasyarakat berusaha mempengaruhi berbagai peraturan implementasi seperti pedoman, acuan, atau regulasi-regulasi. Tindakan kelompok-kelompok kepentingan menekan kebijakan pemerintah dimaksudkan agar mereka memperoleh keuntungan dengan adanya implementasi program tertentu.
- e. Organisasi Komunitas, yaitu program-program yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan politik yang berlabel pro pembangunan masyarakat. Dengan sendirinya masyarakat baik secara individual maupun kelompok terlibat dalam implementasi program itu baik sebagai obyek dan atau subyek program.

Berdasarkan uraian diatas dapat diperoleh suatu gambaran bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administrasi yang dilakukan setelah kebijakan disetujui / ditetapkan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top down*, maksudnya menurunkan menafsirkan alternatif-alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut:

- a. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi
- b. Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan
- c. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid.
- e. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable)
- f. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya namun jikapun melibatkan lembaga lainnya hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim
- g. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi.
- h. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam urutan langkah – langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna.
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program.
- j. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna.⁹²

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

⁹²Brian Hogwood & Lewis Gunn. 1984, *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press. hlm 14

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.
- b. Sumberdaya
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia
- c. Karakteristik Agen Pelaksana
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksana. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
- d. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana.
Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi orang-orang yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.
- e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana.
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.
Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan

eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.⁹³

Faktor penghambat implementasi kebijakan yang dimaksud dengan penghambat adalah hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak dapat diwujudkan. Menurut Bambang Sunggono dalam buku Hukum dan Kebijakan Publik, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- a. *Isi kebijakan*, Pertama implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber dayasumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
- b. *Informasi*, Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

⁹³Donald Van Meter dan Carl Van Horn.1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, hlm 19

- c. *Dukungan*, Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- d. *Pembagian potensi*, Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.⁹⁴

Sementara menurut Darwin menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Kepentingan, dalam proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*) sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*)
- b. Azas manfaat, dalam konteks pemerintahan yang efektif pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan karena keterbatasan diri pemerintah sendiri untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat.
- c. Budaya, aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat, maksudnya sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika suatu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan baik dalam finansial cara atau tempat lain

⁹⁴Bambang Sunggono. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994. hlm 13

sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran.

- d. Aparat pelaksana, aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat yang menyimpang.
- e. Anggaran, suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung, maka implementasi program tersebut nantinya akan menemui kesulitan⁹⁵.

4. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua langkah pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Keberadaan dan kehadiran birokrasi sangat diperlukan sekali dalam mengimplementasikan semua kebijakan. Dalam suatu rumusan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas (pengimplementasian) yang bersifat

⁹⁵Darwin. *Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995. Hal : 19

spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi. Dalam suatu pemerintahan birokrasi berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik sehingga semua program dapat dilaksanakan sampai di tingkat paling bawah.

Di pihak lain birokrasi dapat menjadi alat bagi pembaharuan, hal ini akan terlaksana apabila tujuan-tujuan organisasi memang di arahkan bagi suatu strategi pembaharuan dan pembangunan. Dengan demikian birokrasi adalah suatu alat untuk dapat merealisasikan pembangunan sosial ekonomi. Max Weber sebagai Bapak Birokrasi mengemukakan nilai-nilai yang harus ada dalam birokrasi modern adalah:⁹⁶

- a. Suatu pengaturan fungsi resmi yang terus menerus diatur menurut peraturan
- b. Suatu bidang keahlian tertentu, kewajiban melaksanakan fungsi sebagai bagian dari pembagian pekerjaan yang sistematis, ketetapan mengenai otoritas seseorang untuk melaksanakan fungsi yang dimaksud, alat paksaan yang perlu secara jelas dibatasi penggunaannya.
- c. Organisasi kepegawaian mengikuti prinsip hierarki
- d. Peraturang yang mengatur seorang pegawai dapat merupakan peraturan atau norma yang bersifat tekhnis.
- e. Dalam tipe rasional anggota staf administrasi harus sepenuhnya terpisah dari pemilihan alat-alat produksi atau administrasi.
- f. Tidak terjadi pemberian posisi kepegawaian oleh seseorang yang menduduki jabatan.
- g. Tindakan-tindakan keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan administrasi dirumuskan dan dicatat secara tertulis.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai Peraturan Pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan

⁹⁶Ronny Hanintyo Soemiro, Op.Cit. h. 41

Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain. Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena memang kaidah tersebut *given* atau tidak ditolak. Unsur-unsur implementasi kebijakan yang harus ada ialah: 1) pelaksana (*implementor*), 2) adanya program yang akan dilaksanakan, 3) target groups.

Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Mazman dan Sabatier memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut: Identifikasi masalah yang harus diintervensi, menegaskan tujuan yang hendak di capai, merancang struktur proses implementasi.⁹⁷

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing leading controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Unsur pelaksana, pihak yang pertama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administrasi atau unit-unit birokratik pada setiap tingkat pemerintahan. Jadi unit-unit administratif atau unit-unit birokratik ini berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik yang dilakukan. Dalam implementasi kebijakan ia memiliki *diskresi* mengenai instrumen apa yang paling tepat untuk digunakan. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya ia melakukan berbagai tindakan, mulai dari penentuan tujuan dan sasaran operasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan, pengawasan dan penilaian.

⁹⁷Ibid, hlm. 161

Pada *phase* kedua yang harus di lakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah pengorganisasian. Dengan melalui program ini akan terbentuk suatu organisasi yang siap untuk melaksanakan program-program yang telah di tetapkan, oleh karena itu melalui pengorganisasian, tenaga manusia, alat tugas, wewenang, tanggung jawab, dan tat kerja di tata sedemikian rupa sehingga dapat di gerakan untuk melaksanakan kegiatan. Sejalan dengan hal tersebut, orang-orang tersebut perlu dimotivasi agar mereka mempunyai sikap dan komitmen terhadap pelaksanaan program.

Selanjutnya sebagai *phase* ketiga, yang harus dilakukan oleh administrator adalah mengembangkan metode-metode dan prosedur-prosedur yang dibutuhkan, termasuk cara-cara untuk terus menerus meninjau hasil-hasil sewaktu program itu dalam proses pelaksanaan. Jadi sambil berlangsungnya kegiatan operasional, pengawasan dilakukan. Maksud dan sasaran utama pengawasan adalah untuk berusaha agar seluruh kegiatan itu berlangsung dengan daya guna, hasil guna dan produktifitas yang tinggi dan dengan hasil pekerjaan yang memenuhi standar yang telah ditentukan serta terarah kepada pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

Program atau kebijakan administratif yang masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program.

Program-program yang bersifat operasional adalah program-program yang isinya dengan mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana program tersebut tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan / sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh dan kejelasan standar yang harus dijadikan pedoman.

Grindle⁹⁸ mengemukakan bahwa program tersebut harus menggambarkan: 1) Kepentingan yang terpengaruh oleh program, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) Status pembuat keputusan, 5) Siapa pelaksana program dan 6) sumber daya yang digunakan.

Sehubungan dengan penyusunan program tersebut diatas dalam rangka untuk memudahkan proses pengendalian serta pembuatan alokasi sumber dayanya dengan baik yang pada gilirannya dapat dijadikan sebagai suatu format untuk presentasi informasi anggaran. Dengan demikian, struktur program tersebut dapat menggambarkan atau mencerminkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administratif dalam memecahkan masalah-masalah yang berkembang serta tujuan-tujuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Logikanya adalah bahwa sesudah identifikasi masalah dan pemilihan alternatif yang paling rasional untuk dijadikan sebagai kebijakan puncaknya, yang kemudian dijabarkan ke dalam rencana-rencana, maka implementasi itu akan mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut:

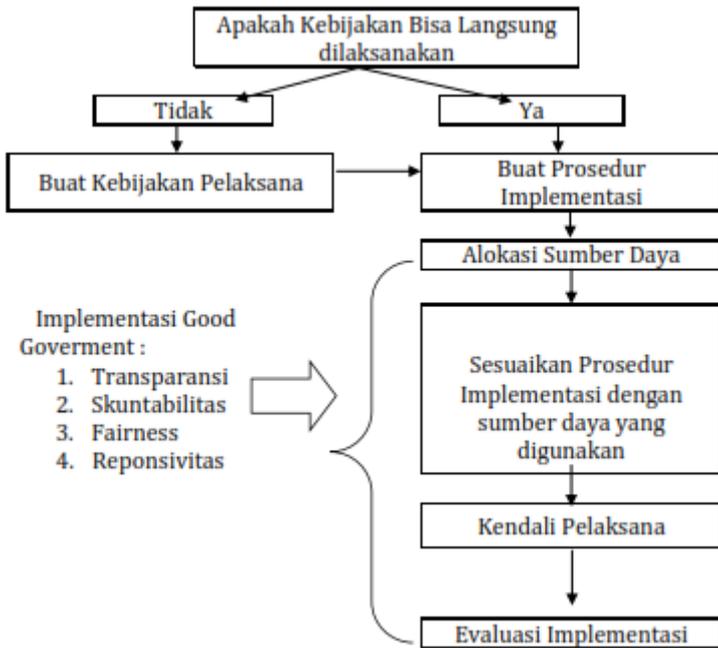
- a. Merancang bangun (mendesain) program beserta rincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
- b. Melaksanakan (mengaplikasikan) program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat dan;
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijaksanaan.

Selanjutnya ada beberapa panduan yang diperlukan untuk melakukan implementasi kebijakan melalui model diagram berikut :⁹⁹

⁹⁸Ibid, hlm. 33

⁹⁹Riant Nugroho, Op Cit, hlm. 164

Gambar 5 : Model unsur-unsur implementasi kebijakan



Sumber : Riant Nugroho, Kebijakan Publik, hlm 164

Gambar tersebut tampak bahwa inti permasalahan dalam implementasi adalah bagaimana kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan atau tidak disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Dari gambar tersebut tampak bahwa apabila dapat dilaksanakan maka harus segera membuat prosedur implementasi untuk selanjutnya pembuat kebijakan mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya. Prosedur implementasi harus menyesuaikan dengan prinsip-prinsip good government, yaitu transparansi, akuntabilitas, adil dan bertanggung jawab. Setelah kebijakan diimplementasikan kendali pelaksanaan dan evaluasi implementasi juga harus dilakukan.

Pada akhirnya apakah mereka dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung pada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan yang diharapkan. Sejalan dengan hal tersebut, faktor

komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektifitas pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektifitas implementasi- implementasi kebijakan, dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

1. Model Implementasi Kebijakan Publik

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis tehnik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah "*top bottomer*" versus dari bawah ke atas "*bottom topper*" dan pemilahan implementasi yang berpola paksa "*command and control*" dan mekanisme pasar "*economic incentrive*".

Implementasi publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan satu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran secara bulat lengkap mengenai suatu objek, situasi atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu dengan satu yang lainnya.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik terdiri atas:¹⁰⁰ 1) program kebijakan yang dilaksanakan 2) target *groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan, 3) unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut, dan 4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Model implementasi kebijakan publik ada beberapa macam sesuai dengan kerangka berpikir pembuat model

¹⁰⁰Tachjan Op Cit, hlm. 37

tersebut dalam uraian berikut ini salah satu contoh model implementasi saja yang dianggap penting antara lain:

Model proses atau alur Smith yang berpendapat bahwa dalam proses implementasi ada empat *variabel* yang perlu diperhatikan, dan tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut.

Ke empat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut yaitu:¹⁰¹

- a. Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*) yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka denifisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
- b. Kelompok sasaran (*target groups*) yaitu mereka yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
- c. *Implementin Organization* yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; dan
- d. *Enfromental factor* yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau di pengaruhi oleh implementasi kebijakan.

Model kedua, Brian W.Hoogwood dan Lewis A Gun bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat, syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga atau badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan *feasibilitas* dari implementasi kebijakan. Syarat ketiga apakah perpaduan

¹⁰¹Ibid, hlm. 38

sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Karena itu implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber daya atau sumber aktor, salah satu contoh adalah kebijakan program peningkatan daya beli (perekonomian masyarakat) tidak akan berjalan efektif jika kerja sama antar dinas terkait tidak terbangun secara efektif.

Model ketiga adalah yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn yang di sebut sebagai *A Model Of the Policy implementation process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas, yang saling berkaitan diantaranya,¹⁰² Standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial dan politik.

C. Proses Perumusan Kebijakan Daerah

1. Prinsip Dasar Pembuatan Hukum

Berkaitan dengan masalah pembuatan hukum, *Thomas Aquinas* berpendapat bahwa tujuan utama yang semestinya ingin dicapai oleh para pembentuk hukum adalah untuk menjadikan setiap orang, baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai warga negara hidup secara baik. Oleh karena hukum itu tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya.¹³¹ Sejalan dengan *Thomas Aquinas*, *Jeremy Bentham* berpendapat, bahwa “kebaikan publik” *hendaknya menjadi tujuan legislator, dan “manfaat umum”* harus menjadi landasan penalarannya. “Manfaat” merupakan sebuah istilah abstrak yang mengungkapkan sifat atau kecenderungan sesuatu untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan.¹⁰³

¹⁰²Ibid, hlm. 38

¹⁰³Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006, hlm. 25.

Agar prinsip-prinsip utama tersebut dapat berfungsi semestinya sebagai landasan bagi suatu sistem penalaran, maka menurut *Jeremy Bentham* diperlukan tiga syarat:

- a. Meletakkan gagasan-gagasan yang jelas dan tepat pada kata “manfaat”, secara sama persis dengan semua orang yang menggunakannya;
- b. Menegakkan kesatuan dan kedaulatan prinsip ini dengan secara tegas membedakannya dengan segala kesatuan dan kedaulatan lain. Prinsip ini tidak bisa dianut secara umum, tetapi harus diterima tanpa kecuali;
- c. Menemukan proses aritmatika moral yang dapat digunakan untuk mencapai hasil-hasil yang seragam.¹⁰⁴

Selain prinsip manfaat demi kebaikan umum, diperlukan juga prinsip asketik yang harus menjadi dasar dalam pembuatan hukum. Prinsip ini dimaksudkan untuk “mengekan diri dengan mencelah kesenangan”. Pencelaan terhadap kesenangan itu karena ia dipandang sebagai faktor yang membujuk untuk berbuat kejahatan. Sekalipun demikian pandangan ini tidak boleh dimutlakan, dan yang semestinya dilakukan adalah melarang kesenangan dengan mempertimbangkan efek buruk yang ditimbulkannya.¹⁰⁵ Menurut *Bentham* sebagaimana dikutip oleh *W. Friedmann*, bahwa hubungan hukum yang sehat adalah hubungan hukum yang memiliki legitimatas atau keabsahan yang logis, etis, dan estetis secara yuridis. Secara logis yuridis artinya menurut akal sehat dalam kerangka hukum (yuridis), dimana hubungan hukum itu dimulai dari alasan pembuatan (latar belakang) sampai dengan keberadaanya yang telah melalui proses hukum yang sebenarnya. Secara etis yuridis berarti bila diukur dari sudut moral yang melandasi hubungan itu, maka hubungan hukum tersebut beresensi dan bereksistensi secara wajar dan pantas. Ukuran moral itu mutlak harus dipakai berhubung moral itu tidak dapat dipisahkan dari hukum, karena hukum itu sendiri senantiasa mengatur kehidupan

¹⁰⁴Jeremy Bentham. *Ibid.*, 2006, hlm. 25-27.

¹⁰⁵Jeremy Bentham. *Ibid.*, hlm.28-29

manusia yang dalam keadaan wajar sudah pasti harus bermoral. Sedangkan secara estetis yuridis berarti apabila diukur dari unsur seni dan keindahan hukum, keberadaan hukum itu tidak melanggar norma-norma hukum atau pun norma-norma sosial lainnya.¹³⁵

2. Proses Perumusan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah sistem Pemerintahan di daerah dengan penguatan sistem desentralisasi (Otonomi Daerah). Perubahan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 ayat(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: *Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.* Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: *Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa *Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.* Selanjutnya *DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.*

Upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif, penataan kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat harus terus meningkat. Hal ini seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan. Beberapa terobosan penting telah dilakukan pemerintah pusat dalam menunjang terwujudnya sistem hukum yang efektif dan meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) baik di pusat maupun daerah; salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini merupakan salah satu aspek penting pembangunan hukum nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang baik. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Undang-Undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan bernegara, berbangsa, dan

bernegara harus didasarkan pada sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Undang-Undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui Undang-Undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses, metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Dengan telah disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, banyak ketentuan-ketentuan baru yang harus dipahami oleh para pemangku kebijakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman yang mendalam tentang proses, metode, dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang kualitatif, aspiratif dan responsif.

Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur secara jelas, rinci mengenai proses, metode dan teknik penyusunan peraturan daerah. Proses penyusunan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dilakukan melalui tahap persiapan, perencanaan, perancangan, dan pembahasan rancangan di DPRD.

Pada tahap persiapan, pihak pemrakarsa (Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota dan DPRD) harus menyiapkan atau menyusun naskah akademis yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah Propinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Setelah naskah akademis disusun, maka tahap selanjutnya adalah melakukan perencanaan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Setelah tahap perencanaan dilakukan oleh pemrakarsa sesuai dengan urutan prioritas sebagaimana tercantum dalam Prolegda yang telah disetujui oleh DPRD dalam rapat paripurna, maka naskah rancangan peraturan daerah disusun sesuai dengan metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana disusun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Rancangan peraturan daerah harus dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Maka menjadi sangat penting melakukan upaya peningkatan pemahaman mengenai perancangan pembentukan peraturan daerah di kalangan lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah. Selain itu, juga untuk menghasilkan produk hukum yang baik berdasarkan aturan yang ada sehingga tidak ada Peraturan Daerah yang dibatalkan karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah atau Prolegda. Prolegda adalah instrument perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Dalam hal ini, perencanaan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh prolegda provinsi, sedangkan perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh prolegda kabupaten/kota. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur, dan keterkaitan dengan perundang-undangan lainnya

Penyusunan prolegda baik provinsi maupun kabupaten/kota didasarkan pada beberapa hal sebagai berikut:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Rencana pembangunan daerah.
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Aspirasi daerah.

Terkait dengan kebijakan daerah di bidang Tata Ruang dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Peraturan Daerah tentang RTRW ini memuat ketentuan-ketentuan secara terperinci namun bersifat umum. Artinya ketentuan ini perlu ditindaklanjuti dengan ketentuan khusus yang bersifat rinci atau detail. Oleh karena itu Peraturan Daerah tentang RTRW ini harusnya ditindaklanjuti dengan disusunnya Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Namun dalam pelaksanaan, sebagaimana hasil penelitian yang penulis lakukan, hampir semua kabupaten Kota di Wilayah III Cirebon belum menindaklanjuti Peraturan Daerah RTRW ini kedalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Sehingga potensi terjadi penyimpangan atau alih fungsi lahan sangat besar. Lambatnya pemerintah daerah menyiapkan peraturan tentang RDTR ini ditengarai bahwa kebijakan daerah rentan terhadap pengaruh baik sosial maupun personal, sebagaimana Chambliss dan Seidman kemukakan¹⁰⁶ bahwa ada hubungan antara hukum dan kekuasaan, di mana kekuatan sosial dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum, sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuatan sosial dan pribadi. Lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat, demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat. Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan

¹⁰⁶Bandingkan dengan penelitian yang dilakukan oleh Endang Soetrisno, *Rekontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, hlm 144

sosial dan pribadi di tegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat, sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang bercorak kekuasaan. Realitas ini semakin nyata ketika hukum positif dalam hal ini Peraturan Daerah menjadi satu-satunya sandaran dalam hukum modern.

Berikut penulis gambarkan mekanisme penyusunan suatu Peraturan Daerah serta isi dari Peraturan Daerah tentang RTRW yang ada di wilayah III Cirebon.

3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/ Kota dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, yaitu Bupati atau Walikota dan DPRD Kabupaten atau Kota. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/ Kota ini merupakan suatu pemberian wewenang (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai pasal 136 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰⁷ Undang Undang nomor 12 tahun 2011 telah mengatur proses pembentukan Peraturan Daerah, sebagai berikut:

a. Persiapan Pembentukan Perda

Raperda dapat berasal dari DPRD ataupun dari Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah. Raperda yang telah dipersiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar kepada DPRD oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Raperda yang berasal dari inisiatif DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya Raperda inisiatif DPRD ini disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota

¹⁰⁷ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Penerbit PT Kanisius, Yogyakarta, hlm 202-203

b. Pembahasan Raperda

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan ini dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat komisi, atau rapat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

c. Penetapan

Raperda yang telah disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian tersebut dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal persetujuan bersama.

d. Pengundangan dan penyebarluasan

Perda yang telah ditetapkan, agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam Lembaran Daerah yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Dengan diundangkannya Perda tersebut, maka Perda tersebut mulai berlaku. Pemerintah Daerah bersama DPRD wajib menyebarluaskan agar masyarakat mengetahui isi serta maksud yang terkandung dalam Perda tersebut.¹⁰⁸

Apabila pembuatan hukum dilihat dalam kerangka perencanaan pembangunan, pembicaraannya juga harus dimulai sejak perencanaan pembuatannya. Pada prinsipnya proses pembuatan hukum tersebut berlangsung dalam tiga tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap sosio-politis dan tahap yuridis.¹⁰⁹

Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat tentang perlunya pengaturan suatu hal melalui hukum. Aktivitas yang berlangsung pada tahap inisiasi ini masih murni merupakan aktivitas sosiologis, dan ia tampil sebagai bentuk reaksi terhadap sebuah fenomena sosial yang diprediksikan dapat mengganggu atau mengancam

¹⁰⁸ Ibid, hlm 204

¹⁰⁹ Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1991, hlm 178..

keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di sinilah letak betapa pentingnya kajian-kajian sosiologis dalam memberikan sumbangan informasi yang memadai untuk memperkuat gagasan tentang perlunya pengaturan sesuatu hal dalam tatanan hukum.

Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap sosio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahapan ini suatu gagasan akan mengalami ujian, apakah ia bisa terus digelindingkan untuk berproses menjadi sebuah produk hukum ataukah berhenti di tengah jalan. Apabila gagasan tersebut gagal dalam ujian tersebut, maka dengan sendirinya akan hilang dan tidak dipermasalahakan lagi oleh dan di dalam masyarakat. Sebaliknya, apabila gagasan tersebut berhasil untuk menggelinging terus, maka barang tentu bentuk serta isinya juga mengalami perubahan dibandingkan dengan pada saat ia muncul untuk pertama kalinya. Perubahan itu menjadikan bentuk dan isi gagasan tersebut semakin luas dan dipertajam.¹¹⁰

Selanjutnya pada tahap yang ketiga, yakni tahap yuridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabaran atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan-ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksi-saksi hukumnya. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis dan tentunya juga akan ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum. Aktivitas yang paling ditekankan di sini adalah merumuskan bahan hukum tersebut menurut bahasa hukum, meneliti konteksnya dalam sistem hukum yang ada sehingga tidak menimbulkan gangguan sebagai satu kesatuan sistem.¹¹¹

Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1991, hlm 177-178.

¹¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1991, hlm 178.

dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan diberlakukan. *Chambliss* dan *Seidman* membuat perbedaan hukum menurut “tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai” dengan, dan “tipologi masyarakat yang berbasis konflik”. Tipologi masyarakat yang berbasis pada kesepakatan nilai-nilai (*value concensus*) selalu menghendaki agar tatanan hukum yang dibuat itu hanyalah menetapkan nilai-nilai apa yang berlaku di dalam masyarakat. Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat.¹¹²

¹¹² William J. Chambliss & Robert B. Seidman. *Op Cit*, 1971, hlm 17, 56. (Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, , 1979, hlm 49-50).

BAB III

KONTRUKSI KEBIJAKAN TATA RUANG

A. Regulasi Kebijakan Penataan Ruang Nasional

1. Prinsip Dasar dan Tujuan Penataan Ruang

Penataan ruang di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007, didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a Prinsip **keterpaduan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, mo-dal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik. Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukun sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi.
- b Prinsip **keterbukaan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu

saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

- c Prinsip **keadilan**, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Itu berarti, keadilan yang dimaksudkan di sini tidak hanya dilihat dari kerangka perwujudan kepentingan masyarakat semata, tetapi juga dilihat dari perasaan keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, para perencana tata ruang harus secara sungguh-sungguh mempertimbangkan kedua kepentingan itu agar semua pihak merasa terayomi secara adil dan bijaksana.
- d Prinsip **perlindungan hukum**, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum. Pemenuhan prinsip ini dalam kebijakan penataan ruang tidak hanya dilihat dari aspek kepastian hukumnya saja, tetapi juga dilihat dari aspek kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Penataan ruang yang dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar tadi bertujuan untuk (a) penyelenggaraan pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional; (b) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung (seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain), dan pemanfaatan kawasan budi daya (seperti upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan pemukiman, industri, pariwisata, dan lain-lain); dan (c) tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Para penentu kebijakan penataan ruang nasional merumuskan bahwa sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas adalah untuk:¹¹³

¹¹³ Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 145

- a. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
- b. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia.
- c. Meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan
- e. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Ruang merupakan sumber daya alam yang harus dikelola bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini ruang harus dilindungi dan dikelola secara tekoordinasi, terpadu dan berkelanjutan.

Tata ruang adalah merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang dari pemanfaatan ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik itu direncanakan maupun tidak. Dari uraian tersebut, tata ruang memberikan dua gambaran, yaitu wujud structural pemanfaatan ruang dan alokasi kegiatan pemanfaatan ruang. Tata ruang yang direncanakan merupakan tata ruang buatan. Sedangkan yang tidak direncanakan merupakan terbentuk secara alamiah dengan unsur-unsur alami.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang harus memperhatikan aspek-aspek kondisi fisik wilayah daerah yang rentan terhadap bencana, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial budaya, politik, hukum, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan, dan geografis, geopolitik, dan geoekonomi.

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan terhadap proses penataan ruang yang mencakup tahapan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu pendekatan yang diyakini dapat mewujudkan keinginan akan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan serta tidak menimbulkan dampak terhadap bencana banjir, longsor dan bencana lainnya. Melalui pendekatan penataan ruang, maka ruang kehidupan yang direncanakan menurut kaidah-kaidah yang menjamin tingkat produktifitas yang optimal yang tetap memperhatikan aspek keterlanjutan agar memberikan kenyamanan dan menjaga keseimbangan kelestarian lingkungan hidup bagi masyarakat dan makhluk hidup lainnya. Selanjutnya rencana tersebut menjadi pedoman dalam pelaksanaan pertumbuhan pembangunan yang diikuti dengan upaya pengendalian agar pemanfaatan ruang yang berkembang tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Asas penataan ruang antara lain keterpaduan, keserasian, keselarasan, keseimbangan, berkelanjutan, keberdayagunaan, dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum kepastian hukum dan keadilan serta akuntabilitas.

Secara umum penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, melalui upaya:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- b. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, rencana tata ruang memiliki fungsi yang sangat vital dalam upaya pelestarian lingkungan hidup. Rencana tata ruang harus disusun dengan

mempertimbangkan aspek lingkungan hidup secara proposional, disamping mempertimbangkan aspek fisik, sosial, ekonomi dan pertahanan keamanan.

Lahirnya Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sebagai pengganti Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992, membawa perubahan yang cukup mendasar bagi pelaksanaan kegiatan penataan ruang, salah satunya pada aspek pengendalian pemanfaatan ruang. Selain pemberian insentif dan disentif juga pemberian sanksi yang merupakan salah satu upaya sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pemberian sanksi ini tidak hanya diberikan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perijinan pemanfaatan ruang, tetapi juga dikenakan kepada pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan ijin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Diharapkan rencana tata ruang yang telah disusun dapat dijadikan pedoman untuk:

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah
- b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah Kabupaten
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi
- f. Penataan ruang kawasan strategis Kabupaten.

Disamping itu dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab serta pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota didalam penyelenggaraan penataan ruang. Sejalan dengan perubahan tersebut, maka didalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 diamanatkan ketentuan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberi waktu selama tiga tahun untuk melakukan penyesuaian terhadap rencana tata ruangnya, yaitu dengan melakukan peninjauan kembali atau

penyempurnaan rencana tata ruang wilayah agar sesuai dengan ketentuan yang telah diamanatkan dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahana tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musin kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

2. Perencanaan Tata Ruang Nasional

Rencana Tata Ruang yang diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 berisi rencana struktur ruang dan rencana pola pemanfaatan ruang. Rencana struktur adalah bahan pengembangan elemen-elemen pembentuk struktur ruang yang terdidri dari sistem pasif-pasif pemukiman. Jaringan telekomunikasi, sistem jaringan energi dan sistem jaringan lainnya. Adapun rencana pemanfaatan ruang berisi arahan distribusi peruntuhan ruang untuk berbagai kegiatan baik peruntuhan ruang untuk fungsi lindung maupun fungsi budidaya.¹¹⁴

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintergrasi perlu diarahkan, dibantu, dipercepat dan induksi oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip. Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-

¹¹⁴ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, 2013, *Hukum Tata Ruang*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 28

macam masalah pembangunan akan dipecahkan pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal.¹¹⁵

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintahan, dalam hal ini hanya menekankan pada kewenangan pemerintahan kabupaten / kota dalam penataan ruang terdapat dalam ketentuan pasal 11 ayat (1) mengenai 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) dan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/ kota. Dalam ketentuan ayat (2) mengenai pelaksanaan Penataan Ruang meliputi : a) perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota, b) pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kota, c) pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kota.

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat di laksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dimasa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau disediakan secara optimal. Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan.¹¹⁶

Penataan tata ruang yang bersifat hierarkis, sekaligus terkandung tiga kategori kebijakan, Ketiga kategori tersebut adalah: 1) kebijakan yang bertujuan menstransformasikan ekonomi pedesaan dan oleh karenanya akan mengurangi tingkat

¹¹⁵ Soetomo, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm 262

¹¹⁶ M Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 2001, hlm 80

ekspansi kota, 2) kebijakan yang bertujuan untuk membatasi pertumbuhan kota-kota besar melalui kontrol migrasi, 3) kebijakan yang berupaya untuk memperlambat pertumbuhan kota-kota besar dengan cara merangsang pusat-pusat perkotaan baru.¹¹⁷

Kebijakan pengaturan hierarki tata ruang adalah penataan kegiatan pembangunan dalam pusat-pusat urban yang saling berbeda satuan-satuan ruangnya, penataan suatu sistem prasarana didalan dan di antara ruang, dan penyelenggaraan pembangunan industri dan pertanian yang terintegrasi. Dengan strategi seperti itu diharapkan bukan saja dapat diciptakan hubungan yang saling mendukung antara sektor industri dan pertanian, antara daerah pedesaan dan perkotaan, melainkan juga dapat dijumpai rangsangan dan pengaruh perkembangan pusat pertumbuhan sampai pada daerah penyangga. Dengan demikian dapat dikurangi adanya pusat pertumbuhan dan daerah penyangga.

Pelaksanaan kebijakan pengaturan tata ruang pada dasarnya di butuhkan keamanan baik dari berbagai pihak termasuk pemerintah khususnya pemerintah daerah. Langkah selanjutnya yang harus dilakukan dalam penyusunan tata ruang adalah menentukan batas masing-masing jenjang wilayah perkembangan dengan pusat pertumbuhan ekonomi pembangunan. Pada dasarnya, penentuan batas wilayah tersebut akan memperhatikan potensi, peluang, bahkan letak geografis berkaitan dengan kebutuhan perkembangan sesuai level atau jenjang masing-masing.

3. Pemanfaatan dan Pengendalian Tata Ruang

Pelaksanaan Undang-undang Penataan Ruang tidak berhenti pada tahap pencanaan saja, tetapi diikuti dengan pelaksanaan pemanfaatan dan upaya pengendalian pemanfaatan ruang, di mana setiap kegiatan harus mengacu pada zona-zona pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang. Beberapa ketentuan yang menjadi pedoman

¹¹⁷ Soetomo, *Strategi Pembangunan Masyarakat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta*, 2006, hlm 260

dalam program pemanfaatan ruang, antara lain sebagai berikut,¹¹⁸ **pertama**, pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya, yang didasarkan atas rencana tata ruang, dan diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam tata ruang. **Kedua**, dalam pemanfaatan ruang dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas-asas penataan ruang. Yang dimaksudkan dengan penatagunaan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan sumber-sumber daya alam tersebut sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam pemanfaatan sumber-sumber daya alam tersebut perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti faktor teorologi, klimatologi, dan geofisika.

a. Pemanfaatan Kawasan Lindung

Kawasan lindung dimanfaatkan untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup dan melestarikan fungsi lindung kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan cagar budaya, dan kawasan lindung lainnya, serta menghindari berbagai usaha dan/atau kegiatan di kawasan rawan bencana. Sasaran pengelolaan dan pemanfaatan kawasan lindung adalah untuk (1) meningkatkan fungsi lindung terhadap tanah, air, iklim, tumbuhan, dan satwa, serta nilai budaya dan sejarah bangsa; (2) mempertahankan keanekaragaman hayati, satwa, tipe ekosistem dan keunikan alam.

¹¹⁸ Edi Lisdiono, 2008, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, hlm 203

b. Pemanfaatan Kawasan Budi Daya

Pemanfaatan kawasan budi daya sangat ditentukan oleh tipologi kawasan tersebut. Prinsip dasar yang harus dipegang dalam pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya adalah:

- 1) Pola pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna pemanfaatan ruang dan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia untuk menyeraskan pemanfaatan ruang dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.
- 2) Pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya dilakukan secara seksama dan berdaya guna sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat melalui kegiatan-kegiatan budi daya dengan mempertimbangkan aspek-aspek teknis seperti daya dukung dan kesesuaian tanah, aspek sosial serta aspek-aspek keruangan seperti sinergi kegiatan-kegiatan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Atas dasar itu maka sasaran utama yang hendak dicapai dari pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya untuk: (1) terwujudnya pemanfaatan ruang dan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (2) terhindarkannya konflik pemanfaatan sumber daya dengan pengertian pemanfaatan ruang harus berdasarkan pada prioritas kegiatan yang memberikan keuntungan terbesar pada masyarakat. Secara lebih terperinci pengelolaan dan pemanfaatan kawasan budi daya ini diharapkan dapat bermanfaat untuk meningkatkan perkembangan pembangunan lintas sektor dan subsektor serta kegiatan ekonomi sekitarnya, meningkatkan fungsi lindung, meningkatkan upaya pelestarian kemampuan sumber daya hutan, meningkatkan pendapatan masyarakat terutama di daerah setempat, meningkatkan pendapatan daerah dan nasional, meningkatkan kesempatan kerja terutama untuk masyarakat daerah setempat, meningkatkan ekspor, dan mendorong perkembangan usaha dan peran serta masyarakat terutama di daerah setempat.

Untuk mencapai tujuan yang demikian itu, maka langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam pengelolaan kawasan budi daya adalah sebagai berikut:

- a. Menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang beserta sumber daya hutan di kawasan hutan produksi terbatas, untuk memperoleh hasil-hasil hutan bagi kepentingan negara, masyarakat, industri dan ekspor dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. Menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang beserta sumber daya hutan di kawasan hutan produksi tetap, untuk memperoleh hasil-hasil hutan bagi kepentingan negara, masyarakat, industri, dan ekspor dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; dan
- c. Menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi guna mendukung pengembangan transportasi, transmigrasi, pertanian, permukiman, perkebunan, industri, dan lain-lain, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Langkah-langkah pengelolaan kawasan hutan rakyat berupa menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang, beserta sumber daya alam di tanah yang dibebani hak milik atau hak lainnya untuk meningkatkan penyediaan kayu bagi kepentingan rakyat dan bahan baku industri pengolahan kayu, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Langkah-langkah pengelolaan kawasan pertanian dapat berupa: (a) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi pangan tanah basah di kawasan pertanian tanah basah, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (b) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi pangan tanah kering di kawasan pertanian tanah kering, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (c) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi perkebunan di kawasan

perkebunan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (d) memanfaatkan tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi peternakan beserta hasil-hasilnya di kawasan peternakan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (e) memanfaatkan potensi wilayah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi perikanan di kawasan perikanan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

c. Pemanfaatan Kawasan Tertentu

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa **kawasan tertentu** diperuntukan sebagai tempat pengembangan kegiatan strategis dan berskala besar, yang secara nasional sangat menentukan hajat hidup orang banyak baik ditinjau dari sudut kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Kegiatan-kegiatan strategis dan berskala besar tersebut dapat berupa kegiatan industri beserta sarana dan prasarananya, kegiatan pertahanan keamanan beserta sarana dan prasarananya, kegiatan pariwisata beserta sarana dan prasarananya.

Pola pemanfaatan dan pengelolaan kawasan tertentu dimaksudkan untuk: (a) memungkinkan terselenggaranya penataan ruang kawasan strategis dan diprioritaskan, dalam rangka penataan ruang nasional, provinsi maupun kabupaten/kota; (b) meningkatkan fungsi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang berada dalam kawasan tertentu; (c) mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kesejahteraan dan pertahanan keamanan negara; (d) menciptakan nilai tambah dan pengaruh positif secara ekonomis dari pengembangan kawasan strategis, baik bagi pembangunan nasional maupun bagi pembangunan daerah.

a. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah

Pola pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dimaksudkan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana yang disusun. Pengendalian pemanfaatan ruang, baik di **kawasan lindung** maupun **kawasan budi daya** dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan wilayah administrasinya

dan/atau instansi yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku:

Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dilaksanakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban dalam pemanfaatan ruang. Kegiatan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan, dan evaluasi. Bentuk pelaporan yang dianjurkan adalah berupa kegiatan memberi informasi secara obyektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Sedangkan, bentuk pemantauan dapat berupa usaha atau perbuatan mengamati, mengawasi, dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Sementara bentuk evaluasi dilaksanakan dengan menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang.

Kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Pengawasan dalam konteks ini dilakukan untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Pertama, kegiatan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang wilayah di kawasan lindung, dilakukan melalui: (a) pemberian larangan melakukan berbagai usaha dan/atau kegiatan, kecuali berbagai usaha dan/atau kegiatan yang tidak mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami; (b) pengaturan berbagai usaha dan/atau kegiatan yang tetap dapat mempertahankan fungsi lindung; (c) pencegahan berkembangnya berbagai usaha dan/atau kegiatan yang mengganggu fungsi lindung kawasan; (d) pengawasan kegiatan penelitian eksplorasi mineral dan air tanah, serta kegiatan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana alam agar pelaksanaan kegiatannya tetap mempertahankan fungsi lindung kawasan.

Kedua, kegiatan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang wilayah di kawasan budi daya dilakukan melalui: (1) pengkajian dampak lingkungan dalam pengembangan berbagai

usaha dan/atau kegiatan, terutama yang berskala besar; (2) pengawasan terhadap proses pelaksanaan berbagai usaha dan/atau kegiatan berdasarkan prosedur dan tata cara pemanfaatan ruang di kawasan budi daya agar terlaksana keserasian antar kegiatan pemanfaatan ruang di kawasan budi daya; dan (3) pemantauan dan evaluasi dalam pemanfaatan ruang di kawasan budi daya.

Sedangkan, kegiatan penertiban dilakukan dalam bentuk tindakan pengamanan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Penertiban pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk **pengenaan sanksi** sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi-sanksi yang dimaksudkan di sini adalah sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana.

Pengendalian pemanfaatan ruang berkaitan pula dengan pengkajian aspek kualitas lingkungan alam, lingkungan sosial budaya dan lingkungan buatan yang terjadi di lapangan akibat pelaksanaan rencana tata ruang. Hasil pengkajian ini menjadi salah satu bahan evaluasi untuk menilai pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang. Menurut Sugandhy, evaluasi ini penting karena fakta di lapangan merupakan umpan balik untuk menyempurnakan rencana tata ruang di masa mendatang dan pelaksanaan kegiatan pembangunan sektoral dan daerah lebih lanjut. Perbaikan dilakukan dengan mengadakan revisi rencana tata ruang dan modifikasi terhadap kegiatan dan program pembangunan selanjutnya.¹¹⁹

Adanya rencana tata ruang untuk setiap wilayah, maka diharapkan bahwa berbagai kegiatan yang menggunakan sumber daya dapat diatur alokasi pemanfaatannya sesuai dengan penetapan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Itu berarti, kawasan lindung seperti kawasan hutan, kawasan konservasi air, dan kawasan yang harus dilindungi lainnya harus memiliki batas yang tegas, dan tidak dapat digunakan untuk pertanian, permukiman, atau kegiatan lainnya. Untuk itu

¹¹⁹ Aca Sugandhy, *Op Cit.* hlm 14-15.

diperlukan koordinasi dan integrasi perencanaan kebijakan tata ruang di daerah, dimana kebijakan RTRW harus terintegrasi dengan kebijakan Rencana Rinci Tata Ruangnya, agar potensi alih fungsilahan tidak terjadi.

B. Kontruksi Kebijakan Tata Ruang di Daerah

Kebijakan daerah di bidang tata ruang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Baik undang-undang maupun peraturan pemerintah, menjelaskan mekanisme pengaturan tata ruang oleh ketentuan dibawahnya, di tingkat provinsi diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi tentang RTRW Provinsi, sedangkan di tingkat Kabupaten/ Kota diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kota tentang RTRW Kabupaten/ Kota. Hal ini mengacu pada hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang Undang Penataan Ruang mengatur bahwa rencana tata ruang harus menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang merupakan perangkat operasional dari rencana umum tata ruang. Ini berarti bahwa ada sinergitas yang tinggi antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). RTRW tidak akan berjalan kalau tidak disusun RDTR nya sebagai operasional dari RTRW. Begitu pula dalam Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, ditegaskan bahwa TRTWN merupakan panduan bagi daerah dalam merumuskan RTRW dan RDTR.

Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam teori hukum piramida (*Stuffenbau das recht Theory*) yang menyatakan bahwa hukum itu bersifat hierarki bertingkat dimana norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

a. Norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*);

- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Dengan demikian maka Peraturan Daerah baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/ Kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, Undang Undang dan Undang Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu kebijakan daerah di bidang tata ruang merupakan penjabaran pelaksanaan dari ketentuan yang ada di atasnya. Dasar pembentukan Perda RTRW ini adalah Pasal 33 ayat (3) Undang Undang dasar 1945, yang berbunyi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 14 Undang Undang Penataan Ruang menjelaskan bahwa Rencana Tata Ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang (RTRW) dan Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR). Rencana Rinci Tata Ruang ini merupakan perangkat operasional dari Rencana Umum Tata Ruang (RTRW), artinya RTRW tidak akan berjalan dengan baik, kalau RDTR nya belum disusun.

Selanjutnya ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Penataan Ruang menjelaskan bahwa Rencana tata ruang wilayah kabupaten/ kota memuat:

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
- d. penetapan kawasan strategis kabupaten;
- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi,

ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Ketentuan pasal 26 ayat (1) ini mengatur secara umum apa-apa yang harus dimuat dalam RTRW di Kabupaten/ Kota. Tentu saja ini menimbulkan kelemahan karena tidak secara jelas mewajibkan daerah Kabupaten/ Kota menyusun rencana rinci tata ruang nya. Sementara itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang RTRW Nasional, juga tidak mencantumkan kewajiban daerah dalam menyusun rencana rinci tata ruang. Ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 hanya menjelaskan bahwa RTRWN menjadi pedoman dalam penataan ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Undang-undang Penataan Ruang mengamanatkan asas penyelenggaraan penataan ruang, yaitu keterpaduan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, serta akuntabilitas. Penetapan asas tersebut tentunya dilaksanakan demi mencapai dan mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia, serta perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang, sesuai dengan tujuan penyelenggaraan penataan ruang, yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan ketahanan nasional. Untuk itu, dalam rangka menyelaraskan dan menjabarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yang telah ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 diperlukan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW) yang mengakomodasikan kepentingan nasional, regional dan lokal dalam satu kesatuan penataan ruang.

Ruang wilayah daerah adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara dan termasuk juga ruang di dalam

bumi, sebagai tempat masyarakat Daerah melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya, serta merupakan suatu sumberdaya yang harus ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana. Dengan demikian RTRW sangatlah strategis untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan penataan ruang, serta untuk menjaga kegiatan pembangunan agar tetap sesuai dengan kaidah-kaidah pembangunan berkelanjutan, sekaligus mampu mewujudkan tata ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan yang berbasis pada 5 sektor unggulan, yaitu pertanian, perikanan, kehutanan, pariwisata serta minyak dan gas bumi.

Hal ini ditegaskan pula oleh Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang menetapkan kedudukan Rencana Tata Ruang sebagai acuan utama pembangunan sektoral dan wilayah, dan telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah. Sebagai matra spasial pembangunan, maka RTRW disusun berdasarkan pencermatan terhadap kepentingan-kepentingan jangka panjang, serta dengan memperhatikan dinamika yang terjadi, baik dalam lingkup eksternal maupun internal.

Sehubungan dengan itu, dalam proses penyusunannya tidak terlepas dari hasil evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah RTRW sebelumnya sebagai dasar dalam perumusan strategi dan rencana tata ruang ke depan. Hal ini terutama dikaitkan dengan kinerja penataan ruang, yang pada kenyataannya masih terdapat penyimpangan, baik dalam aspek struktur maupun pola ruang. Selanjutnya dari sisi dinamika pembangunan, telah diperhatikan pula beberapa perubahan yang perlu diantisipasi dan direspon dalam suatu substansi rencana tata ruang yang mampu menjamin keberlangsungan pelaksanaannya di lapangan, serta terlebih penting lagi dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang.

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

ruang wilayah III Cirebon menghadapi tantangan dan permasalahan terutama karena:¹²⁰

- a. terletak pada jalan Pantura Pulau Jawa dan rencana jalan bebas hambatan ruas Cikopo – Palimanan yang menuntut perlunya mendorong daya saing perekonomian;
- b. terletak pada dataran rendah kawasan pantai yang mengakibatkan rawan bencana alam 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. semakin menurunnya kualitas permukiman, meningkatnya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan tingginya kesenjangan antar dan di dalam wilayah.

Selanjutnya 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. ketiga, 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, bertambahnya perumahan kumuh, berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, serta kurang seimbang 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.

¹²⁰ Sosialisasi Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat, pada tanggal 24 Oktober 2018

Dalam Peraturan Daerah RTRW 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 Kabupaten Indramayu. Untuk mewujudkan pengaturan mengenai penyelenggaraan penataan ruang yang lebih komprehensif dan dapat diterapkan secara efektif, Peraturan Daerah ini memuat pengaturan penyelenggaraan penataan ruang wilayah dan kawasan, yang mencakup Pengaturan penataan ruang yang meliputi ketentuan tentang peraturan yang harus ditetapkan pada masing-masing tingkatan pemerintahan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penataan ruang.

Kemudian pembinaan penataan ruang yang mengatur tentang bentuk dan tata cara pembinaan penataan ruang dari dari pemerintah daerah kabupaten kepada masyarakat. Pembinaan penataan ruang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang., selanjutnya pelaksanaan perencanaan tata ruang yang mengatur ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan termasuk kawasan strategis, kawasan perkotaan, dan kawasan perdesaan, yang dilaksanakan melalui prosedur untuk menghasilkan rencana tata ruang yang berkualitas dan dapat diimplementasikan, juga pelaksanaan pemanfaatan ruang yang mengatur ketentuan mengenai penyusunan dan pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Pelaksanaan pemanfaatan ruang melalui sinkronisasi program yang dituangkan ke dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan, serta pelaksanaan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.¹²¹

¹²¹ Pemaparan Kepala Bappeda Provinsi Jawa Barat, dalam Sosialisasi Raperda Tata Ruang Provinsi Jawa Barat, pada tanggal 24 Oktober 2018

Adapun pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang untuk mewujudkan tertib tata ruang yang mengatur ketentuan mengenai peraturan zonasi yang merupakan ketentuan persyaratan pemanfaatan ruang, perizinan yang merupakan syarat untuk pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi, yang keseluruhannya merupakan perangkat untuk mendorong terwujudnya rencana tata ruang sekaligus untuk mencegah terjadinya pelanggaran penataan ruang dan pengawasan penataan ruang yang meliputi pemantauan, evaluasi, dan pelaporan merupakan upaya untuk menjaga kesesuaian penyelenggaraan penataan ruang dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dilaksanakan baik oleh pemerintah daerah maupun masyarakat.

Berikut adalah kontruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang yang berlaku di wilayah III Cirebon, yang meliputi Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Cirebon dan Kotamadya Cirebon, sebagai berikut:

1. Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Kuningan

Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Kuningan diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 26 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kuningan 2011-2031. Peraturan Daerah ini terdiri atas 13 (tiga belas) Bab dan 121 Pasal. Latar belakang dikeluarkannya peraturan ini adalah untuk mengakomodasi dinamika perkembangan pembangunan yang tumbuh pesat di Kabupaten Kuningan, serta untuk menjamin keterpaduan dan keserasian antara RTRW Kabupaten Kuningan dengan RTRW Provinsi Jawa Barat dan Nasional.

Fungsi Perda Tata Ruang ini sebagai pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Kuningan. Dengan tujuan untuk mendukung Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi berbasis Pertanian dan Pariwisata yang berdaya saing. Oleh karena itu rencana struktur ruang wilayah di Kabupaten Kuningan sebagaimana diatur

dalam Pasal 7 ayat (1) meliputi Sistem Pusat Kegiatan dan Sistem Jaringan Prasarana Wilayah. Sistem Pusat Kegiatan terdiri atas Sistem Perkotaan dan Sistem Perdesaan. Sistem Perkotaan Kabupaten terdiri atas Pusat Kegiatan Lokal dan Pusat Pelayanan Kawasan. Pusat Kegiatan Lokal adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kabupaten atau beberapa kecamatan. Sedangkan Pusat Pelayanan Kawasan adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kecamatan atau beberapa desa.

Asas penataan ruang meliputi keterpaduan, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan dan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, dan akuntabilitas.

Sedangkan kedudukannya sebagai pedoman pemanfaatan ruang pengembangan wilayah kabupaten, perwujudan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kabupaten, penetapan lokasi investasi dalam wilayah kabupaten yang dilakukan pemerintah kabupaten, masyarakat dan swasta, penyusunan rencana detail tata ruang (RDTR), dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan dan pengembangan wilayah kabupaten yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta peneñaan sanksi dan administrasi pertanahan.

Fungsi RTRW Kabupaten Kuningan sebagai penyelaras kebijakan penataan ruang nasional, provinsi, kabupaten/kota yang berbatasan, serta sebagai acuan bagi pemerintah kabupaten dan masyarakat untuk mengarahkan lokasi, dan menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten Kuningan. Lingkup wilayah meliputi batas yang ditentukan berdasarkan aspek administrasi, mencakup wilayah daratan seluas 119.571 hektar, wilayah udara yang merupakan wilayah Kabupaten, wilayah dalam bumi yang merupakan wilayah Provinsi, dan 32 Kecamatan, 15 Kelurahan, dan 361 Desa.

Batas koordinat Kabupaten Kuningan adalah 108 23' – 108 47' Bujur Timur dan 6 47' – 7 12' Lintang Selatan. Batas wilayah

Kabupaten Kuningan meliputi sebelah utara dengan Kabupaten Cirebon, sebelah timur dengan Kabupaten Brebes, sebelah selatan dengan Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Cilacap, dan sebelah barat dengan Kabupaten Majalengka.

Tujuan penataan ruang di Kabupaten Kuningan adalah mewujudkan kabupaten konservasi berbasis pertanian dan pariwisata yang berdaya saing, oleh karena itu kebijakan penataan ruangnya meliputi, pemanfaatan kawasan konservasi, pengembangan kawasan pertanian terpadu, pengembangan kawasan pariwisata berbasis potensi alam, pemanfaatan sumber daya berkelanjutan, pengembangan kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan sebagai pusat kegiatan secara hierarki, pengoptimalan kawasan budidaya, dan peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan kemananan negara.

Rencana struktur ruang meliputi sistem pusat kegiatan, dan sistem jaringan prasarana wilayah. Pusat kegiatan terdiri atas sistem perkotaan dan sistem perdesaan. Sedangkan untuk sistem jaringan prasarana wilayah meliputi sistem prasarana utama dan sistem prasarana lainnya. Untuk sistem perkotaan, akan dibangun lima Pusat Kegiatan Lokal yang berbasis karakteristik wilayah, yaitu Kota Kuningan, Kota Cilimus, Kota Kadugede, Kota Luragung dan Kota Ciawigebang. Masing-masing kota tersebut memiliki kekhasan dan keunggulan tersendiri yang dijabarkan dalam pasal 10 Peraturan Daerah Tata Ruang.

Rencana Pola Ruang Wilayah kabupaten Kuningan meliputi rencana pola kawasan lindung dan rencana pola kawasan budidaya. Rencana pola ruang kawasan lindung meliputi kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahnya, kawasan perlindungan setempat, kawasan pelestarian alam dan cagar budaya, kawasan rawan bencana alam, kawasan lindung geologi, dan kawasan lindung lainnya.

Rencana pola ruang kawasan budidaya meliputi kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan hak, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan

peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan peruntukan perumahan dan kawasan lainnya.

Penerapan kawasan strategi kabupaten dilaksanakan dengan memperhatikan kawasan strategi provinsi, yang meliputi kawasan strategi panas bumi sangkanurip dan kawasan strategi perbatasan Jawa Barat dan Jawa Tengah. Penetapan kawasan tersebut memperhatikan kepentingan ekonomi, fungsi dan daya dukung lingkungan serta pendayagunaan sumber daya alam atau teknologi tinggi.

Arahan pemanfaatan ruang wilayah berisi indikasi program utama penataan ruang wilayah di Kabupaten Kuningan yang meliputi perwujudan struktur ruang wilayah yaitu terwujudnya pusat kegiatan dan sistem prasarana. Perwujudan pola ruang wilayah terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Perwujudan kawasan lindung meliputi masterplan mitigasi bencana, penataan kawasan lindung di tanah milik, perlindungan kawasan resapan air, penataan batas TNGC, pemasangan tanda peringatan terhadap daerah rawan bencana, mengembangkan ruang terbuka hijau, normalisasi sungai dan perlindungan sempadan waduk, sungai dan mata air.

Perwujudan kawasan budidaya meliputi rehabilitasi hutan dan lahan, reboisasi, restorasi, pengembangan hutan dan tanaman tahunan, pengembangan model desa konservasi dan penyusunan kebijakan revitalisasi pertanian. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan ketentuan yang diperuntukan sebagai alat penertiban penataan ruang dalam rangka perwujudan RTRW, yang meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perijinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

RTRW Kabupaten Kuningan dalam teknis pelaksanaannya berada dibawah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR). Dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan penataan ruang dan kerja sama antar sektor dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD)

Peraturan Daerah RTRW mengatur hak masyarakat, untuk :

a) Mengetahui rencana tata ruang

- b) Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
- c) Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang
- d) Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pemabangunan yang tidak sesuai rencana tata ruang di wilayahnya
- e) Mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan npenghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang
- f) Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah atau pemegang ijin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Kewajiban masyarakat meliputi :

- a) Mentaati rencana tata ruang
- b) Memanfaatkan ruang sesuai ijin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang
- c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan
- d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum

Peran masyarakat seharusnya tidak pada mengetahui rencana tata ruang saja, tetapi juga peran itu sudah dilakukan mulai tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan dapat berupa memberikan masukan-masukan dalam perumusan kebijakan tata ruang, atau bisa juga melakukan kerja sama dalam perencanaan tata ruang.

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang bisa dilakukan mulai dari memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan tata ruang, kegiatan pemanfaatan tata ruang sesuai dengan kearifan lokal, peningkatan efisiensi dan efektifitas dan keserasian dalam pemanfaatan ruang serta kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi, keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang, pelaporan kepada instansi yang berwenang apabila ada dugaan pelanggaran alih fungsi lahan, serta pengajuan keberatan terhadap putusan pejabat terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Memperhatikan bahwa rencana tata ruang Kabupaten Kuningan akan membentuk enam Pusat Kegiatan Lokal (PKL) untuk dijadikan kota, maka tentu saja harus dibuatkan rencana rinci tata ruangnya. Oleh karena itu Pasal 119 ayat (3) Perda Tata Ruang kabupaten Kuningan, mengamanatkan bahwa rencana rinci tata ruang berikutnya (RDTR) meliputi RTDR Perkotaan Cilimus, RDTR Kecamatan Sindangagung, RDTR Perkotaan Kuningan, RDTR Kecamatan Luragung, RDTR Kecamatan Ciawigebang, dan RDTR Kecamatan Kadugede. Namun demikian sampai saat ini Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk enam wilayah tersebut belum ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

2. Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Cirebon

Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Cirebon diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon 2011-2031. Perda ini dilatar belakangi pemikiran bahwa dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, daerah dan masyarakat, maka rencana tata ruang wilayah merupakan arahan lokasi investasi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat dan atau dunia usaha.

RTRW Kabupaten Cirebon bertujuan mewujudkan Kabupaten Cirebon sebagai sentra pertanian, industri dan pariwisata sebagai pendukung PKN Cirebon yang berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dibuat kebijakan, meliputi :

(a) pengembangan kawasan agropolitan dan minapolitan

terpadu, (b) pengembangan kawasan industri, agroindustri serta industri kecil dan mikro sesuai dengan potensi alam dan sumber daya manusia, (c) pengembangan wisata agro dan wisata religi dengan memanfaatkan potensi alam, (d) pengembangan pusat pelayanan bersinergis didukung prasarana wilayah dan kawasan budidaya, (e) pengembangan dan pelestarian kawasan berfungsi lindung sesuai dengan fungsi dan potensi sumber daya alam, (f) pendistribusian penduduk sesuai dengan pengembangan sistem perkotaan, dan (g) peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Strategi yang dilakukan untuk mengamankan kebijakan tersebut adalah dengan meningkatkan akses jalan dari sentra industri ke pusat pemasaran, mengembangkan kawasan agripolitan, meningkatkan infrastruktur penunjang kegiatan, melestarikan kawasan lindung, dan menetapkan distribusi kepadatan penduduk untuk setiap pusat pelayanan.

Struktur ruang wilayah kabupaten Cirebon menurut Perda RTRW terdiri atas rencana sistem pusat kegiatan, yang meliputi sistem perkotaan dan sistem pedesaan. Kemudian rencana sistem jaringan prasarana wilayah yang meliputi sistem jaringan prasarana utama dan sistem jaringan prasarana lainnya. Prasarana utama mencakup transportasi darat, udara, laut dan perkerataapian.

Sedangkan prasarana lainnya mencakup sistem jaringan energi, jaringan telekomunikasi, jaringan sumber daya air, jaringan prasarana pengelolaan lingkungan, dan rencana jalur dan ruang evakuasi bencana.

Rencana pola ruang wilayah meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya. Kawasan lindung meliputi penetapan kawasan lindung kabupaten sebesar 5% dari luas wilayah Kabupaten Cirebon, mempertahankan kawasan resapan air, dan mengendalikan pemanfaatan ruang kawasan lindung yang berada di luar kawasan hutan sehingga tetap berfungsi lindung. Rencana kawasan budidaya meliputi kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan

peruntukan pertambangan, industri, pariwisata, dan pemukiman.

Penetapan Kawasan Strategi dibagi menjadi provinsi dan kabupaten. Penetapan strategi provinsi di wilayah kabupaten terdiri atas kawasan strategi provinsi sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi, dan kawasan strategi provinsi fungsi dan daya dukung lingkungan hidup. Penetapan kawasan strategi kabupaten terdiri atas kawasan strategi kabupaten sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi, kawasan strategi sosial budaya, dan kawasan strategi daya dukung lingkungan hidup. Penetapan kawasan strategi kabupaten tersebut disusun melalui Rencana Detail Tata Ruang yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Arahan pemanfaatan ruang terdiri atas indikasi program utama, indikasi lokasi, indikasi sumber pendanaan, indikasi pelaksanaan kegiatan, dan indikasi waktu pelaksanaan. Waktu pelaksanaan sampai tahun 2031 dibagi menjadi empat tahap kegiatan, yaitu tahap pertama tahun 2011 sampai tahun 2015, tahap kedua tahun 2016 sampai tahun 2020, tahap ketiga tahun 2021 sampai tahun 2025, dan tahap keempat tahun 2026 sampai tahun 2031.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan ketentuan yang diperuntukan sebagai alat penertiban penataan ruang dalam rangka perwujudan RTRW, yang meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perijinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

Peran masyarakat dilakukan mulai tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan dapat berupa memberikan masukan-masukan dalam perumusan kebijakan tata ruang, atau bisa juga melakukan kerja sama dalam perencanaan tata ruang. Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang bisa dilakukan mulai dari memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan tata ruang, kegiatan pemanfaatan tata ruang sesuai dengan kearifan lokal, peningkatan efisiensi dan efektifitas dan keserasian dalam pemanfaatan ruang serta kegiatan menjaga, memelihara dan

meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi, keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang, pelaporan kepada instansi yang berwenang apabila ada dugaan pelanggaran alih fungsi lahan, serta pengajuan keberatan terhadap putusan pejabat terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

RTRW Kabupaten Cirebon dalam teknis pelaksanaannya berada dibawah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR). Dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan penataan ruang dan kerja sama antar sektor dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD). Untuk penetapan kawasan strategis kabupaten sebagaimana diatur dalam Bab V Pasal 55 peraturan ini, maka Perda RTRW Cirebon akan dilengkapi dengan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dengan Peraturan Daerah. Namun pada kenyataannya Peraturan Daerah tentang RDTR ini sampai sekarang belum ditetapkan.

3. Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Indramayu

Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Indramayu diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Indramayu. Lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang RTRW ini didasarkan pada upaya untuk mengarahkan pembangunan di daerah dengan memanfaatkan ruang wilayah secara berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan.

Lingkup wilayah RTRW Kabupaten Indramayu meliputi batas yang ditentukan berdasarkan aspek administratif mencakup wilayah daratan seluas 209.942 (dua ratus sembilan ribu sembilan ratus empat puluh dua) hektar, wilayah pesisir dan laut dengan panjang pantai 147 (seratus empat puluh tujuh)

kilometer dimana sejauh 4 (empat) mil dari pantai merupakan kewenangan Kabupaten, wilayah udara dan wilayah dalam bumi. Batas koordinat Daerah adalah 107°51' - 108°32' Bujur Timur dan 06°13' - 06°40' Lintang Selatan. Batas-batas wilayah Daerah terdiri atas: sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah timur meliputi Kabupaten Cirebon dan Laut Jawa, sebelah selatan meliputi Kabupaten Majalengka, Kabupaten Sumedang dan Kabupaten Cirebon, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Subang.

Penataan ruang di Kabupaten Indramayu bertujuan mewujudkan pemerataan pembangunan terintegrasi di seluruh wilayah Daerah berbasis pertanian, perikanan, kehutanan, serta industri.

Strategi dan Kebijakan penataan ruang meliputi pengendalian dan pengembangan pemanfaatan lahan pertanian, pengoptimalan produktivitas kawasan peruntukan perikanan, pengelolaan dan pemanfaatan potensi hutan, pengembangan kawasan peruntukan industry pengembangan kawasan peruntukan pariwisata terpadu berbasis potensi alam, pengembangan usaha pertambangan mineral, minyak dan gas bumi, pengembangan kawasan peruntukan permukiman, pengembangan pusat-pusat pelayanan, pengembangan sistem jaringan prasarana wilayah, pengendalian dan pelestarian kawasan lindung, pengembangan kawasan strategis sesuai kepentingan fungsi daya dukung lingkungan pengembangan kawasan strategis sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi, dan peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Struktur ruang wilayah kabupaten Cirebon menurut Perda RTRW terdiri atas rencana sistem pusat kegiatan, yang meliputi sistem perkotaan dan sistem pedesaan. Kemudian rencana sistem jaringan prasarana wilayah yang meliputi sistem jaringan prasarana utama dan sistem jaringan prasarana lainnya. Prasarana utama mencakup transportasi darat, udara, laut dan perkerataapian. Sedangkan prasarana lainnya mencakup sistem jaringan energi, jaringan telekomunikasi, jaringan sumber daya

air, jaringan prasarana pengelolaan lingkungan, dan rencana jalur dan ruang evakuasi bencana.

Rencana pola ruang wilayah kabupaten Indramayu terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung terdiri atas kawasan hutan lindung, kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya, kawasan rawan bencana alam, kawasan lindung geologi dan kawasan lindung lainnya.

Arahan pengembangan kawasan lindung meliputi menetapkan kawasan lindung Daerah sebesar 14 (empat belas) persen dari luas seluruh wilayah Daerah yang meliputi kawasan lindung berupa kawasan hutan dan kawasan lindung di luar kawasan hutan, yang ditargetkan untuk dicapai pada tahun 2031, mempertahankan kawasan hutan minimal 30 (tiga puluh) persen dari luas, Daerah Aliran Sungai (DAS), mempertahankan kawasan resapan air atau kawasan yang berfungsi hidrologis untuk menjamin ketersediaan sumberdaya air dan mengendalikan pemanfaatan ruang kawasan lindung yang berada di luar kawasan hutan sehingga tetap berfungsi lindung.

Kawasan budidaya terdiri atas kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan peruntukan permukiman dan kawasan peruntukan budidaya lainnya.

Kawasan strategis wilayah Kabupaten Indramayu terdiri atas Kawasan Strategis Provinsi dan Kawasan Strategis Kabupaten. Kawasan Strategis Provinsi meliputi kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi berupa KSP Kilang Minyak Balongan di Kecamatan Balongan, kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi berupa KSP pertanian berlahan basah dan beririgasi teknis Pantura Jawa Barat berada di setiap kecamatan dan kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup berupa Pesisir Pantura meliputi: Kecamatan

Cantigi, Kecamatan Pasekan, Kecamatan Losarang, Kecamatan Kandanghaur dan Kecamatan Juntinyuat.

Kawasan Strategis Kabupaten meliputi kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi dan kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup. Kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi meliputi KSK Prajapolitan berada di PKW Indramayu KSK Minapolitan dengan lokasi meliputi Minapolitan Ujunggebang berada di Kecamatan Sukra, Minapolitan Eretan berada di Kecamatan Kandanghaur, Minapolitan Dadap berada di Kecamatan Juntinyuat, Minapolitan Karangsong berada di Kecamatan Indramayu dan Minapolitan Cemara berada di Kecamatan Cantigi.

Arahan pemanfaatan ruang terdiri atas indikasi program utama, indikasi lokasi, indikasi sumber pendanaan, indikasi pelaksanaan kegiatan, dan indikasi waktu pelaksanaan. Untuk waktu pelaksanaan sampai tahun 2031 dibagi menjadi empat tahap kegiatan, yaitu tahap pertama tahun 2011 sampai tahun 2015, tahap kedua tahun 2016 sampai tahun 2020, tahap ketiga tahun 2021 sampai tahun 2025, dan tahap keempat tahun 2026 sampai tahun 2031.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan ketentuan yang diperuntukan sebagai alat penertiban penataan ruang dalam rangka perwujudan RTRW, yang meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perijinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

Peraturan Daerah RTRW mengatur hak masyarakat, untuk mengetahui rencana tata ruang, menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang, memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang, mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pemabangunan yang tidak sesuai rencana tata ruang di wilayahnya, mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang, dan mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah atau pemegang ijin

apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Kewajiban masyarakat meliputi mentaati rencana tata ruang, memanfaatkan ruang sesuai ijin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang ditetapkan, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Peran masyarakat dilakukan mulai tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan dapat berupa memberikan masukan-masukan dalam perumusan kebijakan tata ruang, atau bisa juga melakukan kerja sama dalam perencanaan tata ruang.

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang bisa dilakukan mulai dari memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan tata ruang, kegiatan pemanfaatan tata ruang sesuai dengan kearifan lokal, peningkatan efisiensi dan efektifitas dan keserasian dalam pemanfaatan ruang serta kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam. Peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi, keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang, pelaporan kepada instansi yang berwenang apabila ada dugaan pelanggaran alih fungsi lahan, serta pengajuan keberatan terhadap putusan pejabat terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

RTRW Kabupaten Indramayu dalam teknis pelaksanaannya berada dibawah Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya. Dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan penataan ruang dan kerja sama antar sektor dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD). Pasal 109 ayat (7) dan ayat (8) mengamanatkan bahwa rencana tata ruang ini merupakan pedoman dalam penyusunan rencana rinci tata ruang (RDTR)

Indramayu. Selanjutnya pada ayat (9) dinyatakan bahwa RDTR tersebut harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah, namun dalam kenyataannya sampai dengan hari ini Pemerintah Daerah Indramayu belum menetapkan RDTR Indramayu yang merupakan pelaksanaan lebih rinci dan teknis dari RTRW Indramayu.

4. Kontruksi Perda RTRW Kota Cirebon

Kontruksi Perda RTRW Kota Cirebon diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Cirebon 2011-2031. Latar belakang dikeluarkannya peraturan ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka pengembangan dan pembangunan Kota Cirebon harus lebih mengoptimalkan pengaturan dan pemanfaatan ruang sehingga pembangunan dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.

Ruang menurut Perda RTRW Kota Cirebon adalah wadah yang meliputi duang daratan, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk hidup lain melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan pengertian tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Pengendalian dan pemanfaatan tata ruang di Kota Cirebon bertujuan mewujudkan Kota Cirebon sebagai Pusat Kegiatan nasional dan Pusat Pelayanan Regional berbasis perdagangan dan jasa didukung sektor pariwisata, pendidikan dan budaya yang berlandaskan nilai-nilai religius.

Kebijakan dan Strategi penataan ruang diatur dalam Bab II pasal 2. Rencana Tata Ruang Kota Cirebon merupakan matra spasial dari Rencana Pembangunan jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang berfungsi sebagai dasar dari kebijakan penataan ruang kota. penyelaras strategi serta arahan kebijakan tata ruang wilayah provinsi dengan arahan kebijakan tata ruang kota ke dalam struktur dan pola tata ruang kota. pedoman bagi kebijakan penataan ruang di kawasan dan wilayah pelayanan, dan dasar pertimbangan dalam penyelarasan penataan ruang dengan kabupaten lain yang berbatasan.

Kedudukan RTRW Kota Cirebon adalah sebagai pedoman penyusunan Rencana Rinci kawasan dan Wilayah Pelayanan, penyusunan Rencana khusus sektoral, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, penyusunan rencana dan alokasi pembangunan kota, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, dan penataan ruang kawasan strategis kota.

Lingkup wilayah Kota Cirebon berada di wilayah timur Jawa Barat dan terletak pada jalur transportasi Jawa Barat dan Jawa Tengah, secara geografis Kota Cirebon terletak pada posisi 108.33 derajat Bujur Timur dan 6.41 derajat Lintang Selatan dengan ketinggian 5 meter dari permukaan laut, beriklim tropis dengan suhu udara berkisar 24 – 33 derajat celcius dengan curah hujan 2.751 mm/tahun, dengan demikian Kota Cirebon merupakan daerah dataran rendah. Luas wilayah Kota Cirebon adalah 37.358 Km² dengan batas-batas wilayah sebelah utara. Sungai Kedung Pane, sebelah Barat Banjir Kanal/Kabupaten Cirebon, sebelah Selatan Sungai Kalijaga dan sebelah Timur adalah Laut Jawa. Untuk melaksanakan tugas Pemerintahan, wilayah administrasi Kota Cirebon dibagi menjadi 5 Kecamatan dan 22 Kelurahan. Jumlah Kelurahan ini kemudian dibagi menjadi 247 Rukun Warga dan 1352 Rukun Tetangga.

Kota Cirebon terletak pada lokasi yang strategis dan menjadi simpul pergerakan transportasi antara Jawa Barat dan Jawa Tengah. Letaknya yang berada di wilayah pantai menjadikan Kota Cirebon memiliki wilayah dataran yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah perbukitannya. Luas Kota Cirebon adalah 3.735,82 hektar atau ±37 km² dengan dominasi penggunaan lahan untuk perumahan (32%) dan tanah pertanian (38%).

Wilayah Kotamadya Cirebon dibatasi oleh Sebelah Utara Sungai Kedung Pane, sebelah Barat Sungai Banjir Kanal/ Kabupaten Cirebon, sebelah Selatan sungai Kalijaga, dan sebelah Timur dengan Laut Jawa. Sebagian besar wilayah merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 0-2000 dpl, sementara kemiringan lereng antara 0-40 % dimana 0-3 % merupakan

daerah berkarateristik kota, 3-25 % daerah transmisi dan 25-40 % merupakan pinggiran.

Kota Cirebon merupakan dataran rendah dengan ketinggian bervariasi antara 0-150 meter di atas permukaan laut. Berdasarkan presentase kemiringan, wilayah kota Cirebon dapat diklasifikasikan sebagai berikut kemiringan 0-3% tersebar di sebagian wilayah kota Cirebon, kecuali sebagian Kecamatan Harjamukti. Kemiringan 3-8% tersebar di sebagian besar wilayah Kelurahan Kalijaga, sebagian kecil Kelurahan Harjamukti, Kecamatan Harjamukti. Kemiringan 8-15% tersebar di sebagian wilayah Kelurahan Argasurya, kecamatan Harjamukti. Kemiringan 15-25% tersebar di wilayah Kelurahan Argasurya, kecamatan Harjamukti.

Kota Cirebon termasuk dalam iklim tropis dengan suhu udara rata-rata 28°C. Kelembaban udara berkisar antara ± 48-93% dengan kelembaban udara tertinggi terjadi pada bulan Januari-Maret dan angka terendah terjadi pada bulan Juni-Agustus. Rata-rata curah hujan tahunan di kota Cirebon ± 2260 mm/tahun dengan jumlah hari hujan ± 155 hari. Berdasarkan klasifikasi iklim Schmidt-Ferguson, iklim di kota Cirebon termasuk dalam tipe iklim C dengan nilai Q ± 37,5% (persentase antara bulan kering dan bulan basah). Musim hujan jatuh pada bulan Oktober-April, dan musim kemarau jatuh pada bulan Juni-September.

Rencana struktur ruang wilayah Kota Cirebon sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 Perda RTRW Kota Cirebon, diarahkan pada tujuan keseimbangan pembangunan antara pusat kota yang melayani seluruh wilayah kota dan atau regional, sub pusat kota yang melayani sub wilayah kota, dan pusat lingkungan yang melayani skala lingkungan wilayah kota. Adapun rencana truktur ruang kota Cirebon dilampirkan dalam Perda RTRW yang meliputi rencana sistem pusat pelayanan kota dan rencana sistem jaringan prasarana kota.

Rencana pola ruang wilayah Kota Cirebon dibagi menjadi kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung meliputi kawasan perlindungan setempat, kawasan rawan

bencana, kawasan suaka dan cagar budaya, serta ruang terbuka hijau kota.

Untuk kawasan budidaya meliputi empat belas kawasan, terdiri dari kawasan perumahan, kawasan perdagangan dan jasa, kawasan perkantoran, kawasan industri, kawasan pariwisata, kawasan pertanian, kawasan perikanan, kawasan evakuasi bencana, ruang bagi kegiatan sektor informal, ruang terbuka non hijau, kawasan peruntukan pendidikan tinggi, kawasan fasilitas kesehatan, kawasan peribadatan, dan kawasan pertahanan dan keamanan negara.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan ketentuan yang diperuntukan sebagai alat penertiban penataan ruang dalam rangka perwujudan RTRW, yang meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perijinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

RTRW Kota Cirebon dalam teknis pelaksanaannya berada dibawah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR). Dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan penataan ruang dan kerja sama antar sektor dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD). Adapun ketentuan yang mengatur hak masyarakat, adalah:

- a Mengetahui rencana tata ruang
- b Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
- c Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang
- d Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pemabagunan yang tidak sesuai rencana tata ruang di wilayahnya
- e Mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang
- f Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah atau pemegang ijin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Kewajiban masyarakat meliputi, mentaati rencana tata ruang, memanfaatkan ruang sesuai ijin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang ditetapkan, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Peran masyarakat dilakukan mulai tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan dapat berupa memberikan masukan-masukan dalam perumusan kebijakan tata ruang, atau bisa juga melakukan kerja sama dalam perencanaan tata ruang.

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang bisa dilakukan mulai dari memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan tata ruang, kegiatan pemanfaatan tata ruang sesuai dengan kearifan lokal, peningkatan efisiensi dan efektifitas dan keserasian dalam pemanfaatan ruang serta kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta penerapan sanksi, keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang, pelaporan kepada instansi yang berwenang apabila ada dugaan pelanggaran alih fungsi lahan, serta pengajuan keberatan terhadap putusan pejabat terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Sebagaimana kebijakan tata ruang di wilayah III Cirebon pada umumnya, maka Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2012 tentang RTRW Kota Cirebon juga mengamanatkan untuk segera dibuat Rencana Detail Tata Ruang nya. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 dari Perda ini, bahwa Perda tentang RTRW ini harus segera ditindak lanjuti dengan dibuatnya RDTR Kota Cirebon yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah, namun dalam pelaksanaannya sampai saat ini Perda RDTR belum disusun dan ditetapkan.

5. Kontruksi Perda RTRW Kabupaten Majalengka

Kontruksi Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Majalengka didasarkan bahwa dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antarsektor, antar-wilayah, dan antar-pelaku dalam pemanfaatan ruang di Kabupaten Majalengka, diperlukan pengaturan penataan ruang secara serasi, selaras, seimbang, berdayaguna, berhasilguna, berbudaya dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Oleh karena itu keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, memerlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Perda RTRW ini juga didasarkan pada ditetapkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Lingkup wilayah RTRW Kabupaten Majalengka meliputi batas yang ditentukan berdasarkan aspek administratif mencakup wilayah daratan dengan luas kurang lebih 120.424 (seratus dua puluh ribu empat ratus dua puluh empat) hektar, wilayah udara yang merupakan wilayah Kabupaten, wilayah dalam bumi yang merupakan wilayah Provinsi dan 26 (dua puluh enam) kecamatan, 13 (tiga belas) kelurahan, 323 (tiga ratus dua puluh tiga) desa. Batas koordinat kabupaten sebelah barat antara 108°03'-108°19' Bujur Timur, sebelah timur 108°03'-108°03' Bujur Timur, sebelah utara antara 6°36'- 6°58' Lintang Selatan, dan sebelah selatan antara 6°43' - 7°03' Lintang Selatan. Batas wilayah kabupaten terdiri atas sebelah utara dengan Kabupaten Indramayu wilayah Provinsi, sebelah timur dengan Kabupaten Kuningan wilayah Provinsi dan Kabupaten Cirebon wilayah Provinsi, sebelah selatan dengan Kabupaten Ciamis wilayah Provinsi dan Kabupaten Tasikmalaya wilayah Provinsi dan sebelah barat dengan Kabupaten Sumedang wilayah Provinsi.

Tujuan penataan ruang Kabupaten Majalengka yaitu mewujudkan Kabupaten sebagai kawasan agribisnis, pariwisata dan industri yang produktif, berdaya saing, dan berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah ditetapkan kebijakan penataan ruang wilayah meliputi, pemantapan sistem agribisnis, pengembangan kegiatan perikanan, pengembangan kegiatan wisata dengan memanfaatkan potensi alam, pengembangan kegiatan industri yang sesuai dengan potensi alam dan sumber daya manusia, pengembangan pusat pelayanan sesuai daya dukung dan daya tampung lingkungan, pendistribusian penduduk sesuai pengembangan sistem perkotaan dan peningkatan fungsi kawasan kepentingan pertahanan dan keamanan negara.

Untuk melaksanakan kebijakan penataan ruang wilayah ditetapkan strategi penataan ruang wilayah kabupaten Majalengka yaitu strategi pemantapan sistem agribisnis meliputi, meningkatkan akses jalan dari sentra agribisnis ke pusat pemasaran, mengembangkan kawasan agribisnis, mempertahankan luas pertanian tanaman pangan berkelanjutan dan memberikan kompensasi penggantian lahan bagi pengembangan kegiatan pertanian.

Struktur ruang wilayah Kabupaten Majalengka menurut Perda RTRW terdiri atas rencana sistem pusat kegiatan, yang meliputi sistem perkotaan dan sistem pedesaan. Kemudian rencana sistem jaringan prasarana wilayah yang meliputi sistem jaringan prasarana utama dan sistem jaringan prasarana lainnya. Prasarana utama mencakup transportasi darat, udara, laut dan perkerataapian. Sedangkan prasarana lainnya mencakup sistem jaringan energi, jaringan telekomunikasi, jaringan sumber daya air, jaringan prasarana pengelolaan lingkungan, dan rencana jalur dan ruang evakuasi bencana.

Rencana pola ruang wilayah Kabupaten Majalengka terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Rencana pola ruang kawasan lindung yaitu menetapkan kawasan lindung Kabupaten sebesar 39,19% dari luas seluruh wilayah Kabupaten yang meliputi kawasan lindung berupa kawasan hutan dan kawasan lindung di luar kawasan hutan. Kawasan lindung

terdiri atas kawasan hutan lindung, kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan pelestarian alam, kawasan rawan bencana alam, kawasan lindung geologi dan kawasan lindung lainnya. Kawasan budidaya terdiri atas kawasan peruntukkan hutan produksi, kawasan peruntukkan pertanian, kawasan peruntukkan perikanan, kawasan peruntukkan pertambangan, kawasan peruntukkan industri, kawasan peruntukkan pariwisata, kawasan peruntukkan permukiman dan kawasan peruntukkan lainnya.

Kawasan strategis di Kabupaten Majalengka terdiri atas kawasan strategis provinsi dan kawasan strategis kabupaten. Kawasan Strategis Provinsi berupa kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi meliputi KSP Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati Aerocity dan KSP Koridor Bandung-Cirebon. Kawasan Strategis Kabupaten berupa kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi meliputi kawasan potensial tumbuh, kawasan agropolitan dan kawasan wisata Sindangwangi.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan ketentuan yang diperuntukkan sebagai alat penertiban penataan ruang dalam rangka perwujudan RTRW, yang meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perijinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

Peran masyarakat dilakukan mulai tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan dapat berupa memberikan masukan-masukan dalam perumusan kebijakan tata ruang, atau bisa juga melakukan kerja sama dalam perencanaan tata ruang. Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang bisa dilakukan mulai dari memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan tata ruang, kegiatan pemanfaatan tata ruang sesuai dengan kearifan lokal, peningkatan efisiensi dan efektifitas dan keserasian dalam pemanfaatan ruang serta kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi, keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang, pelaporan kepada instansi yang berwenang apabila ada dugaan pelanggaran alih fungsi lahan, serta pengajuan keberatan terhadap putusan pejabat terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

RTRW Kabupaten Majalengka dalam teknis pelaksanaannya berada dibawah Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya. Dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan penataan ruang dan kerja sama antar sektor dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD). Pasal 114 Peraturan Daerah tentang RTRW ini, menekankan untuk segera dibuatkan Rencana Rinci tata Ruang (RDTR) yang meliputi beberapa kawasan strategis. Namun pada kenyataannya sampai dengan saat ini RDTR tersebut belum dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Setelah melihat kontruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang yang berada di wilayah III Cirebon ada kesamaan bahwa di wilayah III Cirebon kebijakan Tata Ruang telah dirumuskan dalam suatu Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Perda RTRW ini bersifat umum dan membutuhkan perangkat operasional dengan kebijakan yang bersifat rinci dan teknis berupa Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Ketentuan penyusunan RDTR ini sebenarnya merupakan perintah Undang-Undang, yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa Rencana Tata Ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang (RTRW) dan Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR). Begitu pula dalam ketentuan Perda RTRW dari masing-masing Kabupaten Kota di Wilayah III Cirebon, sudah dinyatakan bahwa RDTR akan menjadi prioritas tugas setelah RTRW ditetapkan. Namun dalam kenyataannya hasil penelitian menunjukkan sampai saat ini RDTR belum dirumuskan. Bahkan di seluruh Indonesia, mayoritas daerah

belum merumuskan RDTR ini dalam suatu Peraturan Daerah. Menurut Direktur Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan tata Ruang menyampaikan,¹²² bahwa sedikit sekali Kabupaten Kota yang sudah merumuskan RDTR, menurut data, baru 40 Kabupaten Kota seluruh Indonesia yang sudah memiliki RDTR, Hal ini menjadi masalah yang sangat pelik bagi penataan ruang di Indonesia.

Menghadapi masalah seperti ini, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan, antara lain, dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa salah satu syarat bagi Pemerintah Daerah untuk mengeluarkan izin usaha dan izin lokasi harus berdasarkan RDTR. Oleh karena itu bagi daerah yang belum memiliki RDTR diberi waktu enam bulan untuk segera merumuskan RDTR. Namun Peraturan Pemerintah ini tidak efektif dalam pelaksanaannya.

C. Pelaksanaan Kebijakan Tata Ruang di Daerah

1. Konsistensi Perda RTRW menurut Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki perundang-undangan di Indonesia terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah kabupaten/ Kota

¹²² Dr. Kamarzuki, MPM, *Perencanaan Wilayah, Kota, dan Desa Terintegrasi yang Berkelanjutan, Berimbang dan Inklusif*, Seminar Nasional, IPB, Bogor, 28 Maret 2018

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa Peraturan Daerah menempati kedudukan paling bawah dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Apabila menganalisis Perda Tata Ruang (RTRW), maka peraturan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, yaitu Peraturan Pemerintah, Undang-Undang dan Undang Undang Dasar 1945. Hal ini dapat dilihat dalam konsideran Peraturan Daerah RTRW yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Maka apabila melihat tata urutan perundang-undangan, Perda RTRW telah menempati kedudukan sebagaimana mestinya.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 14 Undang Undang Nomor 12 tahun 2011, materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian maka keberadaan dan kedudukan Perda RTRW dengan tata urutan perundang-undangan telah konsisten dan harmonis baik dengan peraturan pemerintah maupun dengan undang undang yang ada di atasnya. Hanya saja karena Undang Undang Penataan Ruang tidak secara spesifik mewajibkan pemerintah daerah untuk segera merumuskan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang, maka banyak daerah di Indonesia tidak memprioritaskan perumusan rencana rinci tata ruang. Padahal rencana rinci (RDTR) merupakan penjabaran yang lebih detail dari rencana umum tata ruang (RTRW).

Undang Undang Penataan Ruang mengatur pemanfaatan ruang wilayah nasional sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola. Dengan demikian, ruang wajib dikembangkan dan dilestarikan pemanfaatannya secara optimal dan berkelanjutan demi kelangsungan hidup yang berkualitas. Undang-undang Dasar

1945 sebagai landasan konstitusional mewajibkan agar sumber daya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang harus dapat dinikmati, baik oleh generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.¹²³

Oleh karena itu, pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik sebagai wadah maupun sebagai sumber daya alam, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna, sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlangsungannya secara selaras, serasi dan seimbang demi terwujudnya kesejahteraan rakyat dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Yang dimaksud dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana tersebut di atas, adalah antara lain:¹²⁴

1. Perkembangan situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip-prinsip keterampilan, keberlanjutan, demokrasi dan keadilan dalam rangka penyelenggaran penataan ruang yang baik dengan memperhatikan Hak Asas Manusia.
2. Perkembangan wilayah, baik nasional, provinsi maupun wilayah kabupaten/kota yang tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang terjadi dalam lingkup yang lebih luas.
3. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan kegiatan dan pengaturan ruang wilayahnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
4. Perkembangan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat sehingga dapat dicapai perencanaan tata ruang yang efektif, transparan dan partisipatif, pemanfaatan ruang yang tertib, serta

¹²³ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 158-160

¹²⁴ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, Op Cit, hlm 157

pengendalian pemanfaatan ruang yang menjamin efektivitas dan efisien kegiatan pembangunan secara berkelanjutan.

Selain uraian diatas, kebijakan daerah di bidang tata ruang, masih terdapat beberapa kelemahan yang perlu dikritisi, khususnya dalam ketentuan pasal-pasal yang menimbulkan keraguan bagi para pihak yang memiliki keterkaitan dalam pelaksanaan penataan ruang.

Permasalahan penataan ruang merupakan suatu gambaran yang bersifat multi sektoral, terlebih lagi setelah diberlakukannya konsep otonomi daerah. Kebijakan otonomi dalam pelaksanaan penataan ruang, dengan berbagai pro dan kontranya, merupakan salah satu peluang yang dapat mendekatkan penerapan tata ruang pada permasalahan lokal ketertiban publik secara nyata, dan membangun komitmen masyarakat madani pada masalah-masalah tata ruang. Keterbatasan pemerintah daerah dalam mengikuti dinamika lokal yang sangat kompleks seringkali mengakibatkan kegagalan di berbagai kasus penataan ruang di Indonesia. Konsep otonomi daerah dalam melakukan penataan ruang hendaknya dilakukan secara sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga dapat memberikan peluang untuk mempertahankan dan mengembangkan heterogenitas fungsi sumber daya alam dan pemulihan fungsi lingkungan itu sendiri. Sehubungan dengan hal tersebut, beberapa rekomendasi pelaksanaan penataan ruang di Indonesia perlu dilakukan, yakni, perubahan secara gradual dalam pelaksanaan penataan ruang demi tercapainya keberhasilan pembangunan yang berkeadilan.¹²⁵

Adanya telaah terhadap kebijakan tata ruang yang belum berkeadilan, ditujukan untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang yang dapat memberikan dasar yang jelas, tegas dan meyeluruh sehingga terdapat suatu jaminan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang tanpa

¹²⁵ Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota yang berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 2, no. 2

mengorbankan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Adapun telaah kritis terhadap kebijakan tata ruang tersebut adalah:

1. Tata ruang merupakan konsep dinamis, oleh karena dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi dan budaya serta teknologi, sehingga dalam pelaksanaannya tata ruang hendanya memperhatikan kondisi-kondisi tersebut, oleh karena itu pengaturan tata ruang harus sampai pada masalah teknis dan rinci agar ada kejelasan dalam pelaksanaannya.
2. Dalam penetapan konsep tata ruang tidak bisa dilakukan secara kaku atau rigid, oleh sebab itu secara periodik membutuhkan revisi berdasarkan cukupan tentang alam dan perkembangan teknologi dalam membangun lingkungan buatan;
3. Dalam hal visi, pengendalian dengan memperhitungkan daya tampung dan daya dukung lingkungan tetap sebagai acuan normatif;
4. Dalam menentukan ketentuan sanksi, hendaknya memperhatikan ketentuan dan Undang Undang Tata Usaha Negara, terkecuali jika suatu tindakan yang berkaitan dengan penataan terdapat tindakan yang mengandung unsur pidana.

2. Alih Fungsi Lahan di Wilayah III Cirebon

Sebagaimana dikemukakan diatas, ketidakjelasan hukum dalam kebijakan tata ruang nasional telah berimplikasi terjadinya pelanggaran dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang atau alih fungsi lahan. Di wilayah III Cirebon yang meliputi lima kabupaten kota penulis mendeskripsikan terjadi pergeseran dan alih fungsi lahan hampir di semua kawasan.

Di Kabupaten Kuningan terjadi alih fungsi lahan pertanian hampir di seluruh kawasan pengembangan. Ketidakpastian hukum dan ketidakpatuhan pada suatu peraturan telah menyebabkan Kuningan banyak mengalami kehilangan lahan pertanian yang beririgasi sehingga dalam tiga tahun terakhir lahan sawah menyusut seluas 262 hektar atau dari semula 29.078 hektar menjadi 28.816 hektar.¹²⁶ Besarnya alih fungsi

¹²⁶ Keterangan Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Kuningan sebagaimana termuat dalam Harian Umum Radar Cirebon, tanggal 19 Maret 2018

lahan pertanian untuk pembangunan perumahan dan industri saat ini juga mendapat sorotan dari Komisi II DPRD.¹²⁷ Komisi II DPRD menyatakan bahwa:

Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang membidangi persoalan tersebut, akan berkoordinasi dengan para pihak untuk mencari apa yang sebenarnya terjadi sehingga cukup banyak lahan produktif beralih menjadi bangunan. Sebagai bentuk keseriusan Komisi II DPRD dalam menyoroti persoalan ini, kami dalam waktu dekat akan segera melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait. Sehingga soal Perda LP2B yang seolah-olah mandul tersebut bisa ada kejelasan. Intinya, Perda LP2B ini belum efektif dilakukan di daerah, ada apa ini? Kami juga belum mengetahui karena belum mendapatkan penjelasan dari pemda sejauh mana penerapan Perda ini, Untuk zona-zona yang diatur dalam LP2B, nantinya harus disandingkan dengan Perda RTRW. Maka dari itu, sekarang lagi ada pembahasan bahwa walaupun Kabupaten Kuningan ini sudah dikenal dengan Kabupaten Konservasi, tapi tidak menutup kemungkinan untuk industri yang ramah lingkungan bisa diperbolehkan atau ada pengecualian. Hanya saja, nanti penempatannya di daerah mana, itu harus sesuai dengan Perda RTRW.

Peraturan Daerah RTRW yang tidak diimbangi dengan Perda RDTR dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan semangat awal yaitu untuk mendukung Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui peningkatan pendapatan asli daerah. Kekhawatiran disampaikan oleh Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan, menurut data BPS jumlah pengangguran setiap tahun meningkat, hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor terutama penyusutan lahan irigasi atau pertanian akibat berubah fungsi. Alih fungsi lahan berimbas pada berkurangnya areal pertanian dan melahirkan pengangguran.¹²⁸

¹²⁷ Hasil wawancara dengan Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Kuningan

¹²⁸ Pernyataan Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, tanggal 23 November 2017

Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan seharusnya memiliki komitmen dengan apa yang dituangkan dalam rencana tata ruang, karena seperti yang dikatakan oleh Andersen bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan itu adalah memelihara ketertiban umum, melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal aktifitas dan peruntukannya dan membagi berbagai materi atau pengalokasiannya.¹²⁹

Kepastian penataan ruang merupakan permasalahan di daerah, kebijakan ini mendesak dilaksanakan sebab banyak permasalahan di daerah yang bersumber dari pelanggaran tata ruang. Secara umum, penataan tata ruang di Jawa Barat belum optimal, bahkan cenderung inkonsisten yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan. Hal ini juga disorot oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang¹³⁰ yang melihat belum ada keselarasan dalam penataan tata ruang dan wilayah di Jawa Barat, sehingga Pemerintah Pusat meminta agar Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Barat untuk lebih cermat dalam menyusun rencana tata ruangnya. Untuk itu diperlukan komitmen dan konsistensi seluruh sektor pembangunan. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan harmonisasi program pembangunan separsial dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah melalui sinkronisasi program pemanfaatan ruang dan instrumen pengendaliannya. Tujuan utama dari penataan ruang adalah bukan hanya dimaksudkan untuk mewujudkan suatu kota atau daerah di Indonesia tidak tumbuh semerawut dan tidak enak di pandang mata tetapi juga menghindari timbulnya kerusakan lingkungan dan bahaya ancaman bencana alam.

Alih fungsi lahan juga terjadi di berbagai wilayah di Kabupaten Cirebon. Alih fungsi lahan produktif dapat terlihat pada bagian barat hingga timur Kabupaten Cirebon. Sejumlah kawasan timur seperti Kecamatan Lemahabang, Pangenan,

¹²⁹ Tachjan, Op.Cit. hlm 15

¹³⁰ Pernyataan Menteri Agraria dan tata Ruang Fery Mursidan baldan dalam Berita HU Pikiran rakyat, Sabtu 23 Mei 2015, hlm 24

maupun Astanajapura banyak dikembangkan pembangunan perumahan baru di area pertanian, sedangkan aktifitas galian pasir maupun tanah banyak terlihat di Susukanlebak, Beber, Dukuhpuntang dan Lemahabang¹³¹. Pemerintah daerah Kabupaten Cirebon dinilai tidak serius melindungi lahan pertanian, karena lahan abadi untuk pertanian yang sudah ditetapkan seluas 40 hektar tidak jelas lokasinya.

Hal yang sama disampaikan oleh Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Cirebon, bahwa data yang diungkap oleh Dinas Pertanian dari 53 ribu hektar lahan pertanian saat ini tinggal 46 ribu hektar lahan pertanian hanyalah sebatas ucapan yang tidak didasarkan pada data yang sebenarnya.¹³² Diakui pula oleh Ali Efendi, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon, bahwa pertahunnya alih fungsi lahan pertanian mencapai 100 hektar.¹³³

Penyimpangan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Cirebon yang sudah terjadi membuat pedoman dan arahan pemanfaatan rruang sebagaimana termuat dalam Perda RTRW Kabupaten Cirebon tidak memberikan kontribusi bagi pembangunan Kabupaten Cirebon. Perda RTRW hanya sebatas formalitas, bahkan ada kecenderungan untuk melegalkan alih fungsi lahan, sekalipun menyimpang dari prinsip-prinsip penataan kota yang baik dan berkualitas. Realita ini mendukung apa yang disampaikan oleh Yehezkel Dror bahwa masyarakat harus berubah dahulu kemudian hukum datang untuk mengaturnya. Ini berarti hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu masyarakat.¹³⁴ Meskipun demikian hukum yang datang itu diharapkan dapat menampung segala perkembangan yang baru terjadi. Walaupun diakui oleh Satjipto Rahardjo, bahwa justru hukum hampir senantiasa tertinggal di belakang obyek yang diaturnya, dan

¹³¹ Mae Azhar, Ketua Dewan Pimpinan Cabang Serikat Perani Indonesia (SPI) Kabupaten Cirebon.

¹³² Cakra Suseno, Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Cirebon

¹³³ Ali Efendi, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon

¹³⁴ Abdul Manan, 2005, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Prenada Media, jakarta, hlm 7

dengan demikian akan selalu terdapat gejala bahwa antara hukum dan perilaku sosial terdapat jarak perbedaan.¹³⁵

Kebijakan umum Pemerintah Daerah merupakan perwujudan bentuk dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berisi dokumen yang memuat kebijakan-kebijakan strategis dalam rangka perencanaan pembangunan ke depan. Oleh karena itu kebijakan pemerintah daerah merupakan kebijakan publik sebagai penjabaran secara konkrit atas nilai-nilai hukum yang ada dalam masyarakat. Dalam perspektif David Easton dipandang kebijakan publik ini sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa terhadap seluruh masyarakat.¹³⁶ Hal ini juga sejalan dengan pendapat Rony Hanityo Soemitro, bahwa kebijakan yang dibuat dalam proses pembangunan idealnya harus memenuhi 3 (tiga) konsep hukum, yaitu:¹³⁷

- a. Hukum sebagai ide-ide nilai moral dan keadilan
- b. Hukum sebagai norma kaidah peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk kekuasaan Negara yang berdaulat
- c. Hukum sebagai institusional yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga

Berdasarkan pada konsep-konsep tersebut maka kebijakan publik dapat dibatasi pada apa yang dikerjakan pemerintah atau yang tidak, atau dapat juga ditafsirkan bahwa kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara sah oleh pemerintah terhadap seluruh masyarakat, yang dikembangkan oleh pejabat atau lembaga pemerintah. Hukum merupakan *the normative life of the state and its citizens* dimana hukum mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya dan untuk itu

¹³⁵ Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Angkasa, hlm 99

¹³⁶ Pramudya, 2007, *Hukum itu Kepentingan*, Sanggar Mitra Sabda, Salatiga, hlm 6

¹³⁷ Ronny Hanityo Soemitro, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Penerbit CV Agung, Semarang, hlm 1

hukum menentukan mana yang dilarang dan mana yang diijinkan.¹³⁸

Pemerintah Daerah sebagai suatu organisasi publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan, ia bahkan memiliki fungsi yang sangat sentral dalam pengambilan kebijakan mulai dari menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya.¹³⁹

Sejalan dengan upaya pembangunan daerah, berbagai kegiatan masyarakat dan pemerintah akan selalu terjadi perkembangan, baik itu perkembangan secara alamiah maupun terencana. Terutama untuk mengantisipasi perkembangan kegiatan perkotaan secara alamiah yang cenderung sering menimbulkan permasalahan lingkungan di masa mendatang, maka penataan ruang sebagai instrumen pembangunan diharapkan dapat mengarahkan secara optimal dan terarah.

Kabupaten Indramayu adalah kabupaten terluas di wilayah III Cirebon, memiliki lahan produktif pertanian lebih dari 118 ribu hektar.¹⁴⁰ Kebijakan penataan ruang didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Indramayu tahun 2011-2031. Tujuan penataan ruang adalah mewujudkan pemerataan pembangunan terintegrasi di seluruh wilayah daerah berbasis pertanian, perikanan, kehutanan serta industry.

Berdasarkan Peraturan Daerah No 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lahan pertanian produktif harus dilindungi dari alih fungsi lahan. Yang boleh dialih fungsikan hanya lahan tadah hujan Ada pun luas lahan pertanian tadah hujan di Kabupaten Indramayu ada sekitar 15 ribu hektar. Dari jumlah tersebut jumlah yang sudah terpakai atau dialihfungsikan mencapai 1.200 hektar.¹⁴¹ Sedangkan untuk pemilik lahan yang masuk lahan pertanian produktif akan diupayakan diberikan insentif dan disinsetif.

¹³⁸ Ibid, hlm 129

¹³⁹ Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung, AIPI, hlm 14

¹⁴⁰ Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, tahun 2017

¹⁴¹ Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Indramayu

Tujuannya agar alih fungsi lahan pertanian produktif tidak dilakukan oleh pemilik lahan. Berdasarkan Perda No 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pasal 38 disebutkan jika insentif yang diberikan itu diantaranya berupa keringanan pajak bumi dan bangunan (PBB), pengembangan infrastuktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul serta kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi. Selain itu, penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, bantuan dana penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis, dan/atau penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Selain dalam peraturan daerah, pemberian insentif dan disinsentif bagi petani pemilik lahan pertanian produktif juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No 12 tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun sampai saat ini belum ada realisasinya.¹⁴²

Hal ini menjadi salah satu faktor terjadinya alih fungsi lahan produktif di Kabupaten Indramayu, yang digunakan untuk pembangunan perumahan. Alih fungsi lahan pertanian produktif tersebut diantaranya terlihat di Kecamatan Karangampel, Tukdana, Indramayu, Patrol dan Jatibarang. Perkembangan pembangunan dan industri yang pesat di Indramayu membuat lahan pertanian terancam berkurang akibat mengalami alih fungsi. Hal ini dikhawatirkan akan berdampak terhadap ketahanan pangan. Padahal Kabupaten Indramayu merupakan daerah lumbung pangan nasional. Mengantisipasi hal tersebut, Pemkab Indramayu bersama dengan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sudah melakukan verifikasi lahan pangan dan pertanian di wilayah Kabupaten Indramayu. Menurut Wakil Bupati Indramayu, verifikasi lahan pangan dan pertanian saat ini sangat mendesak

¹⁴² Sutatang, Wakil Ketua Kontak Tani Nelayan Andalan (KTNA) Kabupaten Indramayu

dilakukan. Pasalnya masih saja terdapat data yang berbeda antara BPS, Dinas Pertanian dan Peternakan¹⁴³

Kabupaten Indramayu terus berjuang dengan keras agar lahan pangan dan pertanian bisa terus berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013. Namun demikian masih ada tantangan yang sangat berat yang harus dihadapi yakni alih fungsi lahan yang tidak bisa dihindari. Apalagi berdasarkan data dari Badan Penanaman Modal dan Perijinan (BPMP) Kabupaten Indramayu, setiap tahunnya terdapat sekitar 150 hektare lahan pertanian yang berubah fungsi. Adanya daerah sentra produksi pangan dan pertanian yang telah mengalami alih fungsi lahan yang signifikan menjadikan semua pihak harus melakukan langkah konkret dengan melakukan pemetaan data akurat lahan pangan dan pertanian. Kesalahan data pertanian bisa berakibat fatal karena akan dapat menimbulkan tidak sinkronnya target dan realisasi pertanian yang pada akhirnya bisa berdampak pada ketahanan pangan. Verifikasi lahan pangan dan pertanian sangat dibutuhkan karena data lahan pertanian yang akurat dapat menjadi pemicu untuk reformasi agribisnis Indonesia, serta untuk mencapai ketahanan pangan. Hasil verifikasi bisa dimanfaatkan untuk dasar perhitungan produksi nasional, validasi data sebagai dasar kebijakan pangan yang tepat, pengawasan alih fungsi lahan pertanian, meningkatkan efisiensi alokasi pupuk dan benih, serta dapat meningkatkan kesejahteraan petani.¹⁴⁴

Ketidakpastian hukum juga menjadi faktor pendorong terjadinya alih fungsi lahan. Walaupun Perda Tata Ruang sudah ditetapkan, namun sampai hari ini Pemerintah Daerah Indramayu belum menetapkan Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR), padahal Pasal 109 ayat (7) mengaantatkan bahwa RTRW Kabupaten menjadi pedoman penyusunan Rencana Rinci Tata

¹⁴³ Pernyataan Wakil Bupati Indramayu, sebagaimana dimuat dalam HU Republika, 28 Agustus 2017

¹⁴⁴ Pernyataan Deputy Koordinator Bidang Pangan dan Pertanian, Kemenko Perekonomian, dimuat dalam HU Republika, 15 Desember 2017

Ruang. Tanpa dibuat rencana rincinya, kegiatan alih fungsi lahan akan terus terjadi.

Terlepas dari alasan yang dikemukakan untuk membenarkan tindakan para pengambil kebijakan tersebut, namun dari sudut etika, hal itu tidak bisa dibenarkan. Proses pembuatan kebijakan penataan ruang yang baik sangat dianjurkan untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan suatu kebijakan. Partisipasi diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang didorong oleh determinasi dan kesadarannya tentang arti keterlibatannya tersebut. Apabila yang muncul hanya unsur keterlibatan dan tidak didorong oleh determinasi dan kesadaran, maka hal tersebut tidak termasuk dalam kategori partisipasi melainkan lebih tepat disebut sebagai mobilisasi.¹⁴⁵

Prinsip hukum responsif sebagaimana untuk pertama kali digagas oleh *Nonet & Selznick* dimaknakan sebagai prinsip yang memungkinkan sebuah tatanan hukum dapat bertahan dan mampu menangkap tuntutan dan keinginan masyarakat yang terlingkup dalam sebuah kehidupan sosial tertentu. Beberapa prasyarat utama untuk mendorong perkembangan hukum modern ke arah tatanan yang bersifat responsif, antara lain:

- (1) Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
- (2) Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
- (3) Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam memperlemah integritas institusional.

¹⁴⁵ Soetomo, *Ibid.*, 2006, halaman 439-440.

- (4) Akhirnya, kita sampai pada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsif: Di dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tataanan hukum tergantung kepada model institusi hukum yang kompeten.¹⁴⁶

Karakter hukum responsif yang demikian itu berusaha untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif berusaha memperkuat cara-cara di mana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan di antara keduanya. Lembaga responsif ini menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri.

Kecenderungan yang selama ini ditampilkan oleh para penentu kebijakan penataan ruang adalah kurang menumbuhkan semangat partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat terkadang hanya sekedar dipolitisir untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan lain yang justru semakin jauh dari harapan masyarakat. Oleh karena partisipasi masyarakat tidak terlalu diperdulikan, maka tidaklah mengherankan kalau keputusan-keputusan yang dihasilkan secara "*top down*" tersebut kemudian mendapat perlawanan dari masyarakat. Masyarakat memberontak, karena mereka menilai bahwa kepentingan mereka sungguh terabaikan. Sebuah proses pembuatan kebijakan yang baik sangat diperlukan adanya partisipasi masyarakat, dan oleh karena itu masyarakat harus dilibatkan sejak awal proses, mereka perlu didengar dan diajak bicara dalam suasana tanpa tekanan. Pada prinsipnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah termasuk menyangkut pembangunan harus bermanfaat untuk masyarakat.

¹⁴⁶ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, halaman 63.

Perencanaan dan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Majalengka diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2011 tentang Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Majalengka 2011-2031. Penataan tata ruang di Majalengka bertujuan untuk mewujudkan Kabupaten sebagai kawasan agribisnis, pariwisata dan industri yang produktif, berdaya saing, dan berkelanjutan. Salah satu strategi yang dilakukan adalah membentuk Pusat Kegiatan Perkotaan dan Wilayah yang mencakup Perkotaan Kadipaten, Perkotaan Majalengka, Perkotaan Kertajati, Perkotaan Jatiwangi, Perkotaan Rajagaluh, Perkotaan Cikijing dan Perkotaan Talaga.

Masing-masing kota diarahkan sesuai dengan karakteristik wilayah dan potensi yang dimiliki. Hal ini tercantum dalam Pasal 8 ayat (3) Perda RTRW, yaitu

- 1) PKW Kadipaten dengan fungsi pelayanan sebagai simpul transportasi regional, pusat komersial, pusat pelayanan sosial, dan pendukung kegiatan industri yang meliputi Kecamatan Kadipaten dan Kecamatan Dawuan.
- 2) PKL Majalengka dengan fungsi pelayanan sebagai pusat pemerintahan, pusat pendidikan, pelayanan sosial, komersial, industri, pengembangan perumahan, pariwisata, pertanian, perikanan dan peternakan yang meliputi Kecamatan Majalengka, Kecamatan Cigasong dan Kecamatan Panyingkiran.
- 3) PKL Kertajati dengan fungsi pelayanan sebagai kawasan komersial dan jasa, kawasan industri terpadu, kawasan BIJB, pengembangan kawasan perkotaan “aerocity”, dan pertanian yang meliputi, Kecamatan Kertajati, Kecamatan Jatitujuh dan Kecamatan Ligung.
- 4) Jatiwangi dengan fungsi pelayanan sebagai kawasan pengembangan industri, kawasan komersial, pelayanan sosial termasuk pengembangan perumahan, dan pertanian yang meliputi Kecamatan Jatiwangi, Kecamatan Kasokandel, Kecamatan Sumberjaya, Kecamatan Palasah dan Kecamatan Leuwimunding.
- 5) PKL Rajagaluh dengan fungsi pelayanan sebagai pusat pelayanan sosial dan umum, pengembangan kawasan

perkotaan, komersial, industri, pengembangan pariwisata, terminal regional, pertanian, perikanan dan peternakan yang meliputi, Kecamatan Rajagaluh, Kecamatan Sukahaji, Kecamatan Sindang dan Kecamatan Sindangwangi.

6) PKL Cikijing dengan fungsi pelayanan sebagai pusat pelayanan sosial dan umum, pengembangan pertanian dan peternakan, komersial, pengembangan pariwisata, pengembangan kawasan perkotaan, terminal regional, perikanan, dan industri kecil yang meliputi, Kecamatan Cikijing, Kecamatan Cingambul, Kecamatan Banjaran dan Kecamatan Argapura.

7) PKL Talaga dengan fungsi pelayanan sebagai pusat pelayanan sosial dan umum, pengembangan pertanian, pengembangan kawasan perkotaan, komersial, industri, pengembangan pariwisata dan terminal regional yang meliputi, Kecamatan Talaga, Kecamatan Maja, Kecamatan Bantarujeg, dan Kecamatan Lemahsugih

Pembentukan Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) atau Pusat Kegiatan Lokal (PKL) sebagai kota baru yang akan tumbuh harus mendapat legalitas untuk perlindungan hukumnya. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus segera menetapkan Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR), namun sayangnya sampai dengan saat ini Rencana Rinci Tata Ruang tersebut belum disusun dan ditetapkan, akibatnya tidak ada kepastian hukum dan pedoman dalam pemberian izin pembangunan perumahan. Yang berakibat terjadi alih fungsi lahan, terutama lahan pertanian menjadi kawasan perumahan. Pembiaran alih fungsi lahan yang dilakukan terus menerus akan membahayakan ketersediaan pangan, karena Kabupaten Majalengka termasuk sebagai lumbung padi nasional, sebagaimana mengemuka dalam Diskusi Publik yang diselenggarakan oleh Universitas Majalengka dengan Nara Sumber yang berasal dari Balai Pengelolaan Bandar Udara, Dinas Perhubungan Jawa Barat, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat, dan Kepala

Dinas Ketersediaan Pangan dan Kerawanan Pangan Provinsi Jawa Barat.¹⁴⁷

Dalam diskusi tersebut dikemukakan bahwa Kabupaten Majalengka akan kehilangan sekitar 75.000 ton Gabah Kering Giling per tahun serta banyaknya petani yang kehilangan mata pencaharian akibat terjadinya alih fungsi lahan sawah ke bangunan. Atas hal tersebut pemerintah Kabupaten Majalengka harus segera menerapkan Peraturan Pemerintah No 17 tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan dan mengganti areal sawah yang dialih fungsikan untuk pembangunan agar ketersediaan pangan tidak terganggu dan petani tetap bekerja.

Pengaruh terbesar alih fungsi lahan di Majalengka adalah dibangunnya Bandara Internasional Kertajati. Kebutuhan lahan untuk areal BIJB seluas 1.800 hektare dan untuk kawasan aerocity mencapai seluas 3.200 hektare sehingga totalnya mencapai 5.000 ha, namun yang akan diganti rugi oleh pemerintah hanya seluas 1.800 karena sisanya akan dipergunakan oleh swasta untuk kepentingan bisnis. Keberadaan BIJB tidak otomatis berdampak pada pertumbuhan ekonomi namun dampak negatif juga akan dirasakan, terlebih bila masyarakat tidak mampu menangkap peluang positif dari kehadiran BIJB.¹⁴⁸

Sementara itu menurut Kepala Dinas Pertanian Majalengka, ada sekitar 1.100 hektar lahan pertanian di Kabupaten Majalengka telah beralih fungsi menjadi lahan perkebunan, perumahan dan kawasan pembangunan lainnya termasuk peruntukan lahan Bandara Intenasional Jawa Barat sekitar 950 hektar. Gencarnya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan sarana tanam untuk menjaga stabilitas produksi pangan semakin berkurang. Selain itu, alih fungsi lahan juga dapat menyebabkan bencana alam sehingga harus diproteksi dan diperketat.

¹⁴⁷ Hasil Fokus Group Discussion (FGD), yang diselenggarakan oleh Universitas Majalengka pada tanggal 22 Maret 2017

¹⁴⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Majalengka, pada tanggal 16 Mei 2017

Sebagai kabupaten dengan area lahan pertanian yang luas dan secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai, Kabupaten majalengka sudah mulai merasakan krisis air bersih, akibat menyusutnya area pertanian yang beralih fungsi. Padahal Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menekankan bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat. Lahan pertanian bagi masyarakat merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan terus meningkat. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian dapat menjadi ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan pertanian mempunyai implikasi yang serius terhadap sempitnya luas lahan yang diusahakan dan akan menurunkan tingkat kesejahteraan petani, juga mengganggu produksi pangan di Kabupaten Majalengka apalagi selama ini tidak diimbangi dengan upaya-upaya terpadu untuk mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Perencanaan tata ruang seharusnya memperhatikan proses pembangunan yang berkesinambungan.¹⁴⁹ Dalam konteks ini daerah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur ketertiban. Fungsi ketertiban diperlukan oleh masyarakat yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan.¹⁵⁰

Orientasi penataan ruang yang kurang memperhitungkan penggunaan ruang sesuai peruntukannya cenderung terjadi alih fungsi lahan.¹⁵¹ Dalam hal ini kebijakan di bidang tata ruang lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah demi

¹⁴⁹Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2No.2

¹⁵⁰Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*,(Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013), hlm 14

¹⁵¹Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009, hlm 108

mengejar pertumbuhan ekonomi, belum berorientasi pada pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Upaya daerah untuk terus meningkatkan PAD dikhawatirkan mudahnya mengeluarkan perijinan di bidang investasi dengan harapan akan banyak memberi kontribusi besar untuk meningkatkan pendapatan daerah yang seringkali mengalahkan kebijakan tata ruang yang telah dibuat dan direncanakan. Pola perubahan penggunaan lahan yang terjadi di Majalengka dikaitkan dengan teori sewa lahan oleh *Barlowe* bahwa lahan terbuka hijau akan semakin terdesak oleh kawasan terbangun yang secara ekonomi bernilai tinggi.¹⁵² Maka benar menurut *Talcon Parson*,¹⁵³ bahwa individu selaku aktor memiliki cara-cara tertentu untuk mencapai tujuannya. Aktor mengejar tujuan dalam situasi dimana norma-norma mengarahkannya dalam memilih alternatif cara dan alat untuk mencapai tujuan. Dalam pengertian lain adalah kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara atau alat dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuannya.¹⁵⁴

Berdasar pada teori tersebut, pejabat pemerintahan di Kabupaten Majalengka sebagai pelaksana kebijakan di bidang tata ruang adalah pelaku aktif, kreatif dan evaluatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih alternatif tindakan, untuk melakukan berbagai kewenangan yang dimilikinya.

Pemberlakuan peraturan daerah tentang Tata Ruang seharusnya ditindaklanjuti dengan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang ditetapkan dengan Peraturan daerah. Hal ini telah jelas tercantum dalam Peraturan Daerah RTRW Majalengka. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) menjadi penting agar pembangunan kota tidak semrawut dan juga menghindari timbulnya kerusakan lingkungan dan bahaya ancaman bencana

¹⁵² Nia Kurniasih Pontoh, *Hubungan Perubahan Penggunaan Lahan Dengan Limpasan Air Permukaan: Studi kasus Kota Bogor*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Vol.16, No. 3, Desember 2005, lhm 130

¹⁵³ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Penyadur Alimandan), (Jakarta, Rajagrafindo, 2002) hlm 48-49

¹⁵⁴ Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013) hlm 137

alam.¹⁵⁵ Namun dalam pelaksanaannya sampai saat ini RDTR tersebut belum ditetapkan dalam sebuah Peraturan Daerah.

Hal ini sesuai kalau merujuk *Chambliss dan Seidman* dalam teori Bekerjanya Hukum, bahwa peranan kekuatan personal dan sosial berpengaruh tidak saja pada saat hukum dirumuskan tapi juga sampai dalam penegakkan hukum.¹⁵⁶ Begitu pula *David Easton* dengan *Black Box theory*-nya mengemukakan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan suatu keputusan akan sangat tergantung pada sistem politik yang ada. Ini menunjukkan bahwa posisi Kepala Daerah sebagai *decision maker* sangat menentukan proses pengambilan keputusan yang dapat memprioritaskan keinginan dan kebutuhan masyarakat bukan semata-mata pada kepentingan kelompok atau golongannya saja, karena hal ini akan menimbulkan kebijakan yang tidak baik untuk diterapkan.

3. Dampak Alih Fungsi Lahan terhadap Masyarakat

Lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan hidup, artinya lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktifitas untuk mempertahankan eksistensinya. Luas lahan pertanian di Indonesia dalam rentang waktu lima tahun (2010-2015) terus mengalami penurunan. Penyebabnya adalah alih fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian dengan besaran pengurangan 100.000 hektar per tahunnya.¹⁵⁷

Alih fungsi lahan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Hasil sensus Pertanian tahun 2013 mencatat bahwa setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang berubah fungsi menjadi lahan non pertanian. Apabila lahan 0,25 hektar lahan pertanian ini dikelola oleh satu rumah tangga petani, maka setiap menit di Indonesia ada satu rumah tangga

¹⁵⁵ Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, Jurnal Sosiologi Masyarakat, Vol.2, No. 1, Januari 2005, hlm 61

¹⁵⁶ Endang Sutrisno, 2013, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan*, Penerbit Genta, Yogyakarta, hlm 115

¹⁵⁷ Badan Pusat Statistik, Tahun 2016

yang kehilangan sumber kehidupannya. Itu artinya, alih fungsi lahan menghilangkan pendapatan yang dimiliki petani dan pemilik sawah, penggarap, ataupun buruh tani yang menggantungkan hidupnya pada pertanian.¹⁵⁸

Apabila dibiarkan, alih fungsi lahan akan semakin meningkat secara luas dan semakin tinggi persentasenya setiap tahun, dan hal ini sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Faktor yang menjadikan masyarakat mengalih fungsikan lahan pertanian, karena faktor ekonomi dari pemilik lahan yang membuat mereka harus menjualnya demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain itu rendahnya pengetahuan yang dimiliki pemilik lahan akan perlindungan lahan pertanian dikemudian hari membuat akhirnya terjadi alih fungsi lahan.¹⁵⁹

Dari uraian di atas, alih fungsi lahan terjadi hampir di semua kawasan di wilayah III Cirebon. Dampak alih fungsi di Kabupaten Kuningan menyebabkan Kuningan mengalami kehilangan lahan pertanian yang beririgasi sehingga dalam tiga tahun terakhir lahan sawah menyusut seluas 262 hektar atau dari semula 29.078 hektar menjadi 28.816 hektar.¹⁶⁰ Besarnya alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan perumahan dan industry.

Di Kabupaten Cirebon alih fungsi lahan di Kabupaten Cirebon per tahunnya mencapai 100 hektar. Dari 53 hektar lahan pertanian, saat ini hanya tinggal 46 ribu hektar. Hal ini dapat terlihat pada bagian barat hingga timur Kabupaten Cirebon. Sejumlah kawasan timur seperti Kecamatan Lemahabang, Pangenan, maupun Astanajapura banyak dikembangkan pembangunan perumahan baru di area pertanian, sedangkan aktifitas galian pasir maupun tanah

¹⁵⁸ Bambang Irawan, 2015, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, hlm 1-18

¹⁵⁹ Rendri Kustriawan, 2015, *Peran Pemerintah kabupaten Pemalang Dalam Pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2011 (Konversi Lahan Pertanian Menjadi Non Pertanian)*

¹⁶⁰ Keterangan Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Kuningan sebagaimana termuat dalam Harian Umum Radar Cirebon, tanggal 19 Maret 2018

banyak terlihat di Susukanlebak, Beber, Dukuhpuntang dan Lemahaban¹⁶¹

Di Kabupaten Indramayu Alih fungsi lahan di Kabupaten Indramayu mencapai 1200 hektar dari lahan produktif sebanyak 118 ribu hektar. Apabila alih fungsi lahan ini tetap dibiarkan maka akan mengganggu cadangan pangan Nasional dan Jawa Barat, karena Indramayu merupakan lumbung padi nasional.

Di Kabupaten Majalengka alih fungsi lahan terjadi karena dibangunnya Bandara Kertajati. Untuk kawasan ini telah mengambil lahan pertanian sebesar 1.800 hektar dari total 5.000 hektar, sehingga saat ini saja Majalengka telah kehilangan 75.000 ton gabah kering giling per tahunnya.

Di Kota Cirebon, dalam kurun waktu satu tahun, Kota Cirebon mengalami alih fungsi lahan sebesar 20 hektar. Dari total 262 hektar pada tahun 2016, maka pada tahun 2017 lahan pertanian tinggal 242 hektar.

Kebijakan daerah di bidang tata ruang masih berorientasi pada peningkatan kesejahteraan yang diukur dengan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Padahal Penataan ruang merupakan persoalan krusial dewasa ini. Secara fisik, perkembangan di suatu daerah selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Terjadinya bencana alam yang berulang kali mendorong semakin pentingnya peran pengurangan resiko bencana. *Hyogo Framework for Action (HFA)* yang disepakati dalam Konferensi Pengurangan Resiko Bencana Dunia di Kobe pada tahun 2005, mengamanatkan perencanaan tata ruang dalam pengurangan resiko bencana telah banyak diusulkan dalam praktik

¹⁶¹ Ali Efendi, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon

perencanaan baik di Negara maju maupun di Negara-negara yang sedang berkembang.¹⁶²

Oleh karena itu perencanaan tata ruang seyogyanya memperhatikan nilai-nilai keadilan dan proses pembangunan yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.¹⁶³ Konsep pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang mengedepankan keseimbangan antara aspek ekonomi, social budaya, dan lingkungan hidup. Keseimbangan menjadi penting untuk menjamin keberlanjutan dalam pemanfaatan sumber daya yang tersedia. Keseimbangan memiliki pengertian terdapatnya perlindungan terhadap hak milik yang dapat memaksimalkan kesejahteraan masyarakat. *John Stuart Mill* mempunyai pandangan dengan mempertimbangkan keterkaitan dan keterhubungan antara penguasa dengan kebebasan yang dimiliki individu dalam masyarakat.¹⁶⁴

Berdasarkan pengertian tersebut tentu menjadi penting untuk terus memperhatikan pembangunan berkelanjutan yang tidak membawa dampak dikemudian hari. Adapun *Sustainable Development* memiliki tujuan yang disebut dengan *Sustainable Development Goals (SDGs)* untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa merusak kelestarian lingkungan. Tujuan ini telah dijadikan program baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah karena penerapannya dapat memberikan kesejahteraan pada masyarakat. Perspektif pembangunan berkelanjutan memberi implikasi mengenai adanya batasan yang telah diberikan kepada masyarakat dan organisasi tentang pemanfaatan sumber daya alam, dan kemampuan biosfer untuk

¹⁶² Jaka Suryanta dan Irmadi Nahib, *Kajian Spasial Evaluasi Rencana Tata Ruang Berbasis Kebencanaan Di Kabupaten Kudus Provinsi Jawa Tengah*, Majalah Ilmiah Globe, Vol. 18 No. 1 April 2016, hlm 34

¹⁶³ Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol 2 No. 2 Hlm 217

¹⁶⁴ Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi pada Karya Cipta Buku)*, UNS Press, Solo, 2016, hlm 16-17

menyerap pengaruh dari aktifitas yang dilakukan manusia.¹⁶⁵ Mengingat kelestarian lingkungan termasuk kedalam tujuan keberlangsungan pembangunan berkelanjutan, tentunya permasalahan alih fungsi lahan menjadi pertimbangan pemerintah pusat dan daerah, dimana alih fungsi lahan akan membawa dampak sangat buruk terhadap kelestarian lingkungan.

Namun kenyataannya penataan ruang di daerah masih dilihat hanya sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, ataupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tak bisa dihindari. Orientasi penataan ruang yang demikian itu kurang mempertimbangkan aspek keadilan masyarakat karena bertentangan dengan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuai dengan peruntukannya. Pelaksanaan kebijakan tata ruang cenderung terjadi pelanggaran alih fungsi lahan.¹⁶⁶

Pedoman pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, dikesampingkan dan dipaksakan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Minat investasi dalam rangka mendorong meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi dan pendapatan daerah seringkali dipandang sebagai dasar untuk merubah atau merevisi rencana tata ruang yang disesuaikan sebagai alat pembenar bagi kegiatan investasi. Peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi semakin menonjol, tidak melihat kerangka tatanan hukum yang lebih luas yang tidak sekedar masalah legalitas formal.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Nurma Kumala, dan kawan-kawan, 2014, *Pengaruh Konversi Lahan Terhadap Kondisi Lingkungan di Wilayah Peri-urban Kota Semarang*, Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota, Vol 1 No. 1

¹⁶⁶ Bandingkan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol. 7 No. 2, Mei 2009, hlm 108

¹⁶⁷ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011) hlm 111-112

Hal ini menggambarkan bahwa kebijakan daerah sebagai produk hukum tidak responsif. Padahal seharusnya hukum itu responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat.¹⁶⁸ Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Pendekatan hukum responsif diharapkan bisa membantu memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Tujuan hukum harus benar-benar untuk mensejahterakan masyarakat dalam kepentingan yang lebih besar, bukan untuk kepentingan mereka yang berkuasa.

Dalam mengkalkulasikan apakah produk hukum tersebut responsif ada indikator yang bisa dipakai dalam penilaian sebuah produk hukum tersebut. Penilaian yang dipakai adalah proses pembuatannya, sifat hukumnya, fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran terhadap pasal-pasal dari produk hukum tersebut. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat. Kemudian dilihat dari fungsi hukum yang berkarakter responsif tersebut harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya. Sehingga fungsi hukum bisa menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat.

Kondisi inilah yang diingatkan oleh Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah yang

¹⁶⁸ Philippe Nonet, Philip Selznick, 2015, *Hukum Responsif (terjemahan dari Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, Harper & Row, 1978)*, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm 80

mengemukakan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan tata ruang nasional yaitu terjadinya konflik kepentingan antar sektor, belum sinkronnya penataan ruang dengan program sektor lain, terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang, inkonsistensi kebijakan terhadap pengendalian pembangunan, belum adanya keterbukaan, serta kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing¹⁶⁹

Dalam konteks negara hukum, dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Mengenai makna dari negara berdasarkan atas hukum, Mohtar Kusumaatmaja menyatakan, bahwa makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah: “kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya didalam hukum”.¹⁷⁰ Pemahaman demikian mengandung konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan orang baik penguasa maupun rakyat harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa pengecualian.

Orientasi kebijakan tata ruang di daerah yang selama ini cenderung pada aspek ekonomi ternyata telah berpotensi menimbulkan pelanggaran alih fungsi lahan. Pemanfaatan ruang untuk mengembangkan pemukiman penduduk seharusnya tidak boleh melanggar RTRW, tetapi memperhatikan kebijakan untuk mempertahankan lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, maka kawasan pertanian dan perkebunan seharusnya dominan dengan Ruang Terbuka Hijau sehingga

¹⁶⁹ Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, *Makalah Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia, Tinjauan Teoritis dan Praktis*.

¹⁷⁰ Mohtar Kusumaatmaja, 2002, *Konsep-konsep Hukum Pembangunan*, Bandung: Alumni, hlm. 12

akan bersinergi dengan pengembangan fungsi kota sebagai penunjang pariwisata.

Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan seharusnya memiliki komitmen dengan apa yang dituangkan dalam rencana tata ruang. Peraturan Daerah yang merupakan pelaksanaan teknis dari ketentuan di atasnya harusnya bersifat hierarki dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak). Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila. Dalam konteks kebijakan tata ruang, maka Peraturan Daerah adalah kebijakan yang bersifat teknis yang rumusnya berpedoman pada Undang Undang dan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana juga dikatakan oleh Andersen bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan itu adalah memelihara ketertiban umum, melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal aktifitas dan peruntukannya dan membagi berbagai materi atau pengalokasiannya.¹⁷¹

Apabila aspek ekonomi menjadi tuntutan tugas pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan, maka upaya meningkatkan PAD dari sektor pariwisata bisa dilakukan dengan cara :¹⁷² pertama, menyediakan sarana prasarana serta pelayanan jasa dan jasa penunjangnya, promosi obyek daerah tujuan wisata, *kedua*, menggali obyek-obyek wisata baru dan membuat zona-zona wisata, dan *ketiga*, membuat kebijakan dalam bentuk peraturan mengenai pembinaan pelestarian

¹⁷¹ Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung hlm 15

¹⁷² Simpulan dari wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kuningan pada tanggal 19 Mei 2015

peninggalan sejarah dan promosi obyek-obyek pariwisata serta kemitraan usaha dengan masyarakat sekitar kawasan wisata. Ketiga langkah tersebut merupakan solusi untuk meningkatkan PAD tanpa harus mengorbankan RTRW yang telah ditetapkan. Selanjutnya langkah pemerintah daerah dalam pelaksanaan RTRW yang berorientasi pada nilai-nilai keadilan dapat dilakukan dengan cara merekonstruksi peraturan daerah di bidang tata ruang, dengan mengintegrasikan RTRW dan RDTR secara komprehensif dan terintegrasi, petugas atau aparatur pemerintahan yang menjalankan peraturan hukum harus memiliki itikad, jujur dan memahami tujuan dibuatnya RTRW sebagai alat *social engineering* dalam menciptakan rasa keadilan di masyarakat, dan fasilitas dan sarana prasarana yang ada harus mendukung pelaksanaan kebijakan RTRW, hal ini berkaitan dengan mekanisme dan *standard operational procedur* (SOP) di bidang perijinan yang melibatkan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), serta peran serta dan partisipasi dari warga masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan RTRW, sehingga akan bertindak dalam merespon kebijakan RTRW itu sebagai fungsi aturan yang berlaku, apalagi kebijakan itu dapat membantu meningkatkan nilai-nilai keadilan yang berlaku pada masyarakat.

BAB IV

KELEMAHAN KEBIJAKAN TATA RUANG DI DAERAH

A. Kelemahan Secara Substansi

Menurut Lawrence M Friedman, ada empat fungsi sistem hukum, yaitu, sebagai bagian dari sistem control sosial yang mengatur perilaku manusia, sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa, sebagai *social engineering function*, dan hukum sebagai *social maintenance* yaitu menekankan peranan hukum sebagai pemelihara¹⁷³

Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulations*), namun mencakup bidang yang luas, meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*). Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷⁴

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait, seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi Judisial, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain. Substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Budaya hukum adalah meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan.¹⁷⁵ Setiap masyarakat, negara dan komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Hal ini tidak

¹⁷³ Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, cet 2. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 368

¹⁷⁴ Lawrence Friedman, "American Law", London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm. 7

berarti bahwa setiap orang dalam satu komunitas memberikan pemikiran yang sama.

Banyak sub budaya dari suku-suku yang ada, agama, kaya, miskin, penjahat dan polisi mempunyai budaya yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Yang paling menonjol adalah budaya hukum dari orang dalam, yaitu hakim dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena sikap mereka membentuk banyak keragaman dalam sistem hukum. Setidak-tidaknya kesan ini akan mempengaruhi penegakan hukum dalam masyarakat.

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk.¹⁷⁶ Di sisi lain kontrol sosial adalah jaringan atau aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu, misalnya aturan umum perbuatan melawan hukum.¹⁷⁷ Tidak ada cara lain untuk memahami sistem hukum selain melihat perilaku hukum yang dipengaruhi oleh aturan keputusan pemerintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Jika seseorang berperilaku secara khusus adalah karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau pejabat lainnya atau dalam sistem hukum.

Tetapi kita juga membutuhkan kontrol sosial terhadap pemerintah, karena tidak dapat kita pungkiri, bahwa tiada kuda tanpa kekang. Begitu juga tiada penguasa dan aparaturnya yang bebas dari kontrol sosial. Semua tahu ada orang yang berwenang menyalahgunakan jabatannya, praktek suap dan KKN sering terjadi dalam tirani birokrat. Maka untuk memperbaiki harus ada kontrol yang dibangun dalam sistim. Dengan kata lain, hukum mempunyai tugas jauh mengawasi penguasa itu sendiri, kontrol yang dilakukan terhadap pengontrol. Pemikiran ini berada di balik pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*) dan di balik Peradilan Tata

¹⁷⁶ Donald Black, 1976, "*Behavior of Law*", New York, San Fransisco, London: Academic Press, hlm. 2

¹⁷⁷ Lawrence Friedman, *Op.cit*, hlm. 3

Usaha Negara, Inspektur Jenderal, Auditor dan lembaga-lembaga seperti, KPK, Komisi Judisial. Kesemuanya ini harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk memberantas segala bentuk penyalahgunaan wewenang dari pihak penguasa.

Hukum akan menjadi berarti apabila perilaku manusia dipengaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum menuruti perilakunya, sedangkan di lain pihak efektivitas hukum berkaitan erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai norma. Hal ini berbeda dengan kebijakan dasar yang relatif netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembentukan undang-undang.

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. "Kepastian dalam hukum" dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan

hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku. Kelemahan pelaksanaan kebijakan tata ruang secara substansi dapat dirinci sebagai berikut:

1. Kelemahan Perundang-Undangan di Bidang Tata Ruang

Aspek terpenting dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hokum. Sistem hukum berdasarkan substansinya diarahkan pada pengertian mengenai ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia, yaitu peraturan, norma-norma dan pola perilaku masyarakat dalam suatu sistem.¹⁷⁸

Dengan demikian, substansi hukum dalam kebijakan tata ruang di daerah pada hakikatnya mencakup semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan dan penataan ruang di daerah, yaitu:

- a. Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,.

¹⁷⁸ Lawrence Friedman, "American Law", London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 8

- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang
- f. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 tahun 2010 tentang RTRW Wilayah Provinsi Jawa Barat
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota Tentang RTRW Kabupaten/ Kota

Secara hierarki perundang-undangan, kebijakan tata ruang di daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah RTRW sudah sesuai dengan ketentuan Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi baik Undang Undang maupun Peraturan Pemerintah yang dijadikan pedoman oleh Perda RTRW, tidak secara tegas mewajibkan daerah untuk segera merumuskan Rencana Rinci Tata Ruang atau RDTR, sehingga terjadi kekosongan hukum dalam penyusunan RDTR di daerah.

Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang hanya menentukan bahwa perencanaan tata ruang harus menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang merupakan perangkat operasional dari rencana umum tata ruang. Pasal ini menjelaskan kepada kita bahwa rencana tata ruang harus diimplementasikan kedalam RTRW sebagai rencana umum dan RDTR sebagai rencana rinci. Namun sayangnya undang-undang tidak mengatur lebih jauh bagaimana agar RTRW dan RDTR ini merupakan perangkat hukum yang wajib dirumuskan oleh Pemerintah Daerah.

Mengatasi hal ini Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, dimana Pasal 44 Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang belum memiliki RDTR dalam

jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak peraturan pemerintah ini diundangkan wajib menetapkan RDTR untuk kawasan industri atau kawasan usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi dalam implementasinya Peraturan Pemerintah ini tidak berjalan dengan baik, karena kenyataannya walaupun peraturan ini sudah berlaku lebih dari satu tahun, masih banyak daerah yang tidak menyusun RDTR nya sebagai dasar pemberian ijin-ijin pembangunan.

Kelemahan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang yang diawali oleh kekosongan hukum ini menimbulkan alih fungsi lahan pertanian hampir di semua kawasan di wilayah III Cirebon. Padahal wilayah III Cirebon merupakan bagian dari enam Wilayah Pengembangan (WP), yaitu Bodebekpunjur, WP Purwasuka, WP Ciayumajakuning, WP Priangan Timur dan Pangandaran, WP Sukabumi dan sekitarnya serta WP Kawasan Khusus Cekungan Bandung. Masing-masing Wilayah Pengembangan memiliki potensi sesuai dengan karakteristik wilayah, yaitu :¹⁷⁹

- a. *WP Bodebekpunjur*, yang meliputi Kabupaten Bogor, Kabupaten Bekasi, Kota Depok, Kota Bogor dan sebagian Kabupaten Cianjur. Wilayah ini memiliki potensi pariwisata, industri manufaktur, perikanan, perdagangan, jasa, pertambangan, agribisnis dan agrowisata.
- b. *WP Purwasuka*, meliputi Kabupaten Subang, Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Karawang. Wilayah ini memiliki potensi pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan, bisnis kelautan, industri pengolahan, pariwisata dan pertambangan
- c. *WP Ciayumajakuning* meliputi Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, kabupaten Majalengka, Kabupaten Kuningan, dan Kotamadya Cirebon. Wilayah ini memiliki potensi agribisnis, agroindustri, perikanan, pertambangan dan pariwisata.

¹⁷⁹ Naskah Rencana Pembangunan jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Barat 2005-2025

- d. *WP Priatim-Pangandaran*, meliputi Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Pangandaran, Kota Tasikmalaya, dan Kota Banjar. Wilayah ini memiliki potensi pertanian, perkebunan, perikanan, pariwisata, industri pengolahan, dan pertambangan mineral.
- e. *WP Sukabumi*, meliputi Kabupaten Sukabumi, Kota Sukabumi dan sebagian Kabupaten Cianjur. Wilayah ini memiliki potensi pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pariwisata, industri pengolahan dan bisnis kelautan.
- f. *WP Kawasan Khusus Cekungan Bandung*, meliputi Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kotamadya Bandung, Kotamadya Cimahi, dan sebagian Kabupaten Sumedang. Wilayah ini memiliki potensi pengembangan sektor pertanian, hortikultura, industri non polutif, industri kreatif, perdagangan, jasa, pariwisata dan perkebunan.

Dari data tersebut, terlihat bahwa Wilayah III Cirebon yang meliputi empat kabupaten dan satu kotamadya termasuk dalam Wilayah Pengembangan *Ciayumajakuning* dengan potensi agribisnis, agroindustri, perikanan, pertambangan dan pariwisata. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan akibat daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang dimikinya untuk kepentingan masyarakat.¹⁸⁰ Hal ini berdampak pada pembagian pengurusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk dalam bidang penataan ruang. Kewenangan daerah dalam perencanaan tata ruang dibagi menjadi kewenangan provinsi dan kewenangan kabupaten/ kota. Penyusunan rencana tata ruang provinsi harus berpedoman pada Rencana tata Ruang Wilayah nasional, pedoman bidang penataan ruang dan rencana pembangunan jangka panjang daerah.¹⁸¹

Penyusunan rencana tata ruang provinsi memperhatikan perkembangan permasalahan nasional dan hasil kajian

¹⁸⁰Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸¹ Ni'matul Huda, 2012, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, hlm 20

implikasi penataan ruang provinsi, upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan kabupaten/ kota, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan, rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/ kota.

RTRW Provinsi harus dijadikan pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah, penyusunan rencana jangka menengah daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/ kota, penetapan ruang kawasan strategis provinsi dan penataan ruang wilayah kabupaten/ kota.

Namun dalam kenyataannya RTRW Kabupaten Kota, termasuk di wilayah III Cirebon dalam penyusunannya masih bersifat sektoral dan kurang memperhatikan perkembangan permasalahan provinsi dan hasil kajian implikasi penataan ruang kabupaten/ kota, upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten/ kota, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan, rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/ kota, sehingga alih fungsi lahan hampir terjadi di berbagai kawasan.¹⁸²

Pelaksanaan kebijakan tata ruang di wilayah III Cirebon yang meliputi lima Kabupaten dan satu Kotamadya (Kabupaten Kuningan, Kabupaten Indramayu, Kabupaten majalengka, Kabupaten Cirebon dan Kotamadya Cirebon, secara substansi didasarkan pada Peraturan Daerah RTRW, yang telah ditetapkan. Dalam Perda RTRW di setiap kabupaten Kota yang ada di wilayah III Cirebon mengharuskan Pemerintah Daerah setempat menyusun Rencana Rinci atau Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang merupakan penjabaran dari RTRW di setiap kabupaten Kota. Namun setelah tujuh tahun Perda RTRW ditetapkan, belum ada satupun kabupaten kota di wilayah tiga

¹⁸² Hasil wawancara dengan Sudarna (62 tahun) Tokoh Masyarakat Kabupaten Kuningan dan Pemerhati Tata Ruang

Cirebon yang telah menetapkan Perda RDTR, sehingga potensi terjadi pelanggaran RTRW sangat besar.

Alih fungsi lahan dapat mengakibatkan berbagai dampak. Dari segi pemerintahan, pemerintah dianggap dan dipandang tidak cakap dan tidak peduli dalam menangani pelayanan terhadap masyarakat. Sementara pada dampak sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial.

Keadaan seperti itu cenderung menimbulkan masalah-masalah baru yang menyangkut: (a) masalah persediaan ruang yang semakin terbatas terutama masalah permukiman untuk golongan ekonomi lemah dan masalah penyediaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya perilaku menyimpang, (b) masalah adanya kekaburan norma pada masyarakat migran di perkotaan dan adaptasi penduduk desa di kota, (c) masalah perilaku menyimpang sebagai akibat dari adanya kekaburan atau ketiadaan norma pada masyarakat migran di perkotaan. Disamping itu juga pesatnya pertumbuhan penduduk kota dan lapangan pekerjaan di wilayah perkotaan mengakibatkan semakin banyaknya pertumbuhan pemukiman-pemukiman kumuh yang menyertainya dan menghiasi areal perkotaan tanpa penataan yang berarti.¹⁸³

Akibat yang terjadi dalam alih fungsi lahan adalah wajah perkotaan menjadi memburuk dan kotor, planologi penertiban bangunan sukar dijalankan, banjir, penyakit menular dan kebakaran sering melanda permukiman ini. Disisi lain bahwa kehidupan penghuninya terus merosot baik kesehatannya, maupun sosial kehidupan mereka yang terus terhimpit jauh dibawah garis kemiskinan.¹⁸⁴

¹⁸³ Dian Ekawati Ismail, 2018, *Rekontruksi Hukum Penataan Ruang Terhadap Pemukiman Kumuh Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat Di Kota Gorontalo*, Disertasi, UNISSULA, Semarang, hlm 202

¹⁸⁴ Sri Soewasti Susanto, *Sanitasi Lingkungan di Kota-kota Besar*, Prisma 5, LP3ES, Jakarta, tahun 1974, hlm.24

Tahun 2018, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi secara elektronik. Keluarnya peraturan pemerintah ini sebagai upaya percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha yang diterbitkan oleh kementerian, lembaga dan pemerintah daerah untuk memulai, melaksanakan dan mengembangkan usaha, agar menjadi pendukung sesuai dengan tuntutan dunia usaha, perkembangan teknologi dan persaingan global.

Namun peraturan pemerintah ini mewajibkan pemerintah daerah untuk memiliki Rencana Detail tata Ruang (RDTR) sebagai prasarat dalam pemberian ijin-ijin pembangunan. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 44 peraturan ini yang menyatakan bahwa pemerintah daerah yang belum memiliki RDTR, dalam jangka waktu enam bulan sejak peraturan pemerintah ini diundangkan, wajib menetapkan RDTR untuk kawasan industri atau kawasan usaha sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kelemahan Penegakkan Hukum dan Sanksi

Sebagai norma hukum, Kebijakan Daerah di bidang tata ruang yang berlaku di wilayah III Cirebon memiliki konsekuensi yuridis apabila ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah tersebut dilanggar. Oleh karena itu penegakan hukum di bidang Tata Ruang harus dijalankan dalam rangka memberikan kepastian hukum.

Menurut Soerjono Soekanto,¹⁸⁵ penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo,¹⁸⁶ penegakan hukum pada

¹⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum Dan Peranan Sanksi* (Bandung, CV Remaja karya, 1988), hlm 8

¹⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung, Penerbit Angkasa, 1991), hlm 115

hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tersebut menjadi kenyataan.

Pelanggaran alih fungsi lahan tidak akan terjadi apabila ada upaya penegakan hukum terhadap pihak-pihak terkait yang melakukan pelanggaran alih fungsi lahan. Terjadinya pelanggaran hukum pada hakikatnya karena ada dua pihak yang terlibat. Hubungan para pihak tersebut disebut hubungan hukum. Hubungan Hukum adalah hubungan antara para pihak yang diatur dan berakibat pada hukum.¹⁸⁷ Adanya pemberian izin berkaitan dengan kebijakan alih fungsi peruntukan lahan pertanian menjadi perumahan merupakan hubungan hukum. Karena menyangkut dua pihak yang berhubungan. Oleh karena itu terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat menimbulkan konsekuensi yuridis berupa penerapan sanksi yang dapat dikenakan pada para pihak yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, adapun sanksi yang dapat dikenakan berupa sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana.

1. Sanksi Administratif

Sanksi Administratif diatur dalam Pasal 61 sampai dengan 63 Undang Undang Penataan Ruang. Pasal 61 Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 menerangkan bahwa setiap orang wajib untuk mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam persaratam izin pemanfaatan ruang, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut memiliki implikasi berupa sanksi administratif, dalam bentuk peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian

¹⁸⁷ R Setiawan, Pokok Pokok Hukum Perikatan, (Bandung PT Bina Cipta, 1999), hlm 3

sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan ijin, pembatalan ijin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan denda administratif.

Begitu pula dalam Peraturan Daerah RTRW yang berlaku di Wilayah III Cirebon pada prinsipnya mengatur mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif, meliputi:

- a. Peringatan tertulis dapat dilaksanakan dengan prosedur bahwa pejabat yang berwenang dalam penertiban pelanggaran pemanfaatan ruang dapat memberikan peringatan tertulis melalui penerbitan surat peringatan tertulis sebanyak-banyaknya tiga kali.
- b. Penghentian sementara dapat dilakukan melalui penerbitan surat penghentian kegiatan sementara, apabila surat penghentian sementara ini diabaikan maka pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan mengenai sanksi penghentian secara paksa.
- c. Penghentian sementara pelayanan umum dapat dilakukan melalui penerbitan surat pemberitahuan penghentian sementara pelayanan umum, apabila diabaikan pejabat yang berwenang melakukan tindakan penertiban dengan memberitahukan kepada pelanggar mengenai pengenaan sanksi dan jenis pelayanan yang akan diputus.
- d. Penutupan lokasi dapat dilakukan melalui penerbitan surat perintah penutupan lokasi dari pejabat yang berwenang, apabila pelanggar mengabaikan maka pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pengenaan sanksi penutupan lokasi kepada pelanggar.
- e. Pencabutan ijin dapat dilakukan melalui menerbitkan surat pemberitahuan sekaligus pencabutan ijin oleh pejabat, apabila diabaikan, maka pejabat yang berwenang melakukan tindakan penertiban kegiatan tanpa ijin sesuai peraturan perundang-undangan.
- f. Pembatalan ijin dilakukan melalui membuat lembar evaluasi yang berisikan dengan arahan pola pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang yang berlaku, memberitahukan kepada pihak yang memanfaatkan ruang perihal rencana pembatalan ijin, menerbitkan surat keputusan pembatalan

- ijin, serta memberritahukan kepada pemanfaat ruang mengenai status ijin yang telah dibatalkan.
- g. Pembongkaran bangunan dilakukan melalui penerbitan surat pemberitahuan perintah pembongkaran bangunan dari pejabat yang berwenang melakukan penerbitan, apabila diabaikan, pejabat yang berwenang melakukan penertiban mengeluarkan surat keputusan mengenai sanksi pembongkaran bangunan.
 - h. Pemulihan fungsi ruang dapat dilakukan melalui menetapkan ketentuan pemulihan fungsi ruang yang berisi bagian-bagian yang harus dipulihkan fungsinya dan cara pemulihannya, pejabat yang berwenang melakukan penertiban pelanggaran pemanfaatan ruang dan menerbitkan surat pemberitahuan perintah pemulihan fungsi ruang.
 - i. Denda administratif dapat dikenakan secara tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administratif.

Ketentuan sebagaimana tersebut di atas sebenarnya sudah lengkap dan berupaya untuk melaksanakan fungsi hukum sebagai sosial control terhadap masyarakat, Akan tetapi temuan di wilayah studi, dari sekian banyak sanksi administrasi yang disebutkan, masih belum dilaksanakan dengan maksimal sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi para pelanggar alih fungsi lahan. Pemerintah Daerah melalui Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, melakukan penertiban terhadap para pihak yang diduga melakukan pelanggaran Tata Ruang di kawasan-kawasan tertentu, akan tetapi karena sanksi dari penertiban itu hanya bersifat administratif saja, maka penegakan hukum dirasakan masih belum efektif.¹⁸⁸

Hal ini semakin menunjukkan bahwa kekuatan yang bersifat personal lebih dominan dibandingkan dengan kekuatan sosial dalam mempengaruhi proses berjalannya hukum yang berkaitan dengan kebijakan tata ruang, sebagaimana telah dikemukakan di atas. Rendahnya ketaatan masyarakat terhadap hukum sebagai norma yang belaku merupakan bagian

¹⁸⁸ Kesimpulan dari hasil wawancara Pribadi dengan Satpol PP Kabupaten Kuningan, pada tanggal 18 Juni 2017

yang sangat penting dari faktor sosial. Ketaatan yang rendah terhadap norma hukum sangat dimungkinkan merupakan akibat dari menurunnya penghargaan terhadap norma-norma tersebut, oleh karena golongan panutan tidak memberikan contoh kepatuhan terhadap norma hukum tersebut.¹⁸⁹

2. Sanksi Perdata

Penegakan hukum dengan sanksi Perdata diatur dalam pasal 66 dan 67 Undang Undang Penataan Ruang, Pasal 66 Undang Undang Penataan Ruang berbunyi:

- (1) Masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan penataan ruang dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan.
- (2) Dalam hal masyarakat mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tergugat dapat membuktikan bahwa tidak terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang

Berikutnya dalam Pasal 67 Undang Undang Penataan Ruang menerangkan mengenai penyelesaian sengketa. Sengketa dapat diselesaikan dengan jalan musyawarah untuk mufakat atau dapat melalui jalur hukum melalui pengadilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal yang sama juga diamanatkan dalam Pasal 111 Peraturan Daerah Tata Ruang, yang mengatur tentang Hak Masyarakat. Dimana setiap orang berhak untuk:

1. Mengetahui rencana tata ruang
2. Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
3. Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang
4. Mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya

¹⁸⁹ Soerjono Soekanto, op.cit. hlm 45

5. Mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pemabngunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang, dan
6. Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan atau pemegang ijin apabila kegiatan pemabngunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Sarana hukum perdata diajukan apabila masyarakat atau pihak yang merasa dirugikan dalam pelanggaran alih fungsi lahan berupaya melakukan gugatan ke pengadilan. Namun hasil pengamatan di wilayah studi, belum ada kasus sengketa atau gugatan perdata berkaitan dengan tata ruang yang dibawa ke Pengadilan Negeri di wilayah III Cirebon. Setiap ada permasalahan tata ruang selalu diupayakan untuk didamaikan berdasarkan musyawarah dan mufakat. Hal ini menandakan bahwa masyarakat wilayah III Cirebon belum sepenuhnya mempercayai proses peradilan untuk menyelesaikan permasalahan, disamping juga rasa apatis yang tinggi dari masyarakat yang tidak mau berurusan dengan masalah hukum di Pengadilan.

Hal ini sesuai dengan pandangan Eman Suparman,¹⁹⁰ bahwa Pengadilan dianggap tidak professional untuk menangani kasus persengketaan, tidak independen, bahkan para hakimnya telah kehilangan integritas moral dalam menjalankan profesinya. Akibatnya lembaga Pengadilan yang secara konkret mengemban tugas untuk menegakan hukum dan keadilan ketika menerima, memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa yang diajukan, dianggap sebagai tempat menyelesaikan sengketa yang tidak efektif dan efisien.

3. Sanksi Pidana

Ketentuan pidana diatur secara jelas dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Bagi orang yang melanggar tata ruang yang telah ditetapkan maka sanksi dijelaskan menurut Pasal 69 ayat (1) Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang berbunyi:

¹⁹⁰ Eman Suparman, *Arbitrase dan Dilema Penegakan Keadilan*, (Jakarta, PT Fikahati Aneska, 2013) hlm 2-3

- (1) Setiap orang yang tidak mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

Untuk pejabat yang berwenang terbukti menyalahgunakan wewenangnya dengan melanggar tata ruang yang ada, maka dikenai sanksi menurut Pasal 73 Undang Undang tersebut, yaitu:

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain saksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Sarana hukum pidana ditujukan kepada dua pihak, yaitu orang yang mengajukan permohonan dan pejabat yang berwenang. Namun hasil temuan di wilayah studi mendeskripsikan bahwa pada tataran implementasi penerapan sanksi Pidana seolah-olah hanya formalitas saja jika ditinjau dari segi penegakan hukumnya, karena pelanggaran alih fungsi lahan masih terus terjadi. Tidak ada upaya yang sungguh-sungguh dari pejabat yang berwenang, karena faktanya tidak ada upaya penegakan hukum bagi seseorang atau perusahaan yang melanggar alih

fungsi peruntukan maupun bagi pejabat yang berwenang yang memberikan ijin pemanfaatan tata ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya.¹⁹¹

Lemahnya penegakan hukum tersebut menurut Soerjono Soekanto, karena pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, namun mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang positif maupun yang negatif. Perilaku hukum dapat digunakan sebagai indikator terhadap masalah kesadaran hukum masyarakat sebagaimana yang tercantum dalam indikator pola-pola perikelakuan hukum (*legal behavior*), sebab adakalanya suatu ketentuan hukum sebagian besar dipatuhi dan ada pula yang tidak sepenuhnya dipatuhi. Akibatnya, bagaimana perilaku hukum dalam masyarakat pada kondisi dengan derajat kepatuhan yang berbeda-beda dalam hal ini berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum anggota masyarakat yang bersangkutan, sehingga pada dasarnya antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum jelas saling berhubungan.¹⁹²

Dengan demikian maka prosedur pemanfaatan tata ruang serta sanksi Pidana yang diancamkan belum diterapkan secara optimal di wilayah III Cirebon.

B. Kelemahan Secara Struktural

1. Kelemahan Kelembagaan

Sistem hukum bila ditinjau dari strukturnya, lebih mengarah pada lembaga-lembaga (pranata-pranata). Lembaga yang mengatur penataan ruang adalah Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) dan Badan koordinasi Penataan Ruang daerah (BKPRD) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 2009. Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional adalah lembaga non struktural yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dan mempunyai tugas:

¹⁹¹ Simpulan dari wawancara pribadi dengan Sudarna (63 tahun) Tokoh masyarakat Kabupaten Cirebon

¹⁹² Soerjono Sekanto, Op. Cit, hlm 59

- a. Menyiapkan kebijakan penataan ruang nasional
- b. Pelaksanaan, pemantauan dan pembinaan RTRW Nasional secara terpadu
- c. Penanganan dan penyelesaian masalah yang timbul dalam penyelenggaraan penataan ruang
- d. Memfasilitasi kerja sama penataan ruang antar provinsi dan antar negara
- e. Upaya peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah dan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang
- f. Penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang

Di daerah dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Provinsi dan BKPRD Kabupaten/ Kota yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Dalam negeri nomor 116 tahun 2017. Berkedudukan di Provinsi dan Kabupaten/ Kota. BKPRD Kabupaten/ Kota memiliki tugas :

- a. Mengkoordinasikan dan merumuskan penyusunan Rencana tata Ruang di Kabupaten/ Kota
- b. Mengkoordinasikan sinkronisasi Rencana tata Ruang dengan RPJP dan RPJM
- c. Mengkoordinasikan sinkronisasi rencana tata ruang Kabupaten/ Kota dengan RTRW Nasional dan RTRW Provinsi

Hanya saja karena Badan Koordinasi Penataan Ruang yang juga merupakan lembaga penegak hukum tata ruang ini baik di pusat (BKPRN) dan di daerah (BKPRD) bersifat *ad hoc* (sementara) bukan lembaga tetap, sehingga dalam pelaksanaannya tidak berjalan secara efektif. Kewenangan lembaga penegak hukum seperti BKPR ini idealnya diatur oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak

berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Disamping Badan Koordinasi penataan ruang bersifat *ad hoc*, lembaga pelaksana juga masih berbeda-beda di setiap daerah. Tahun 2014 Pemerintah mengeluarkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mencabut Undang Undang Nomor 32 tahun 2004. Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 mengklasifikasikan penataan ruang sebagai sub dari urusan pekerjaan umum dan penataan ruang (PUPR). Salah satu kegiatan yang menjadi bagian dari sub penataan ruang adalah penyusunan RTRW. Setelah keluarnya Undang Undang Pemerintah Daerah yang baru ini intansi yang melaksanakan penyusunan RTRW menjadi beragam di tiap daerah. Sebagai contoh di Provinsi Banten, Jawa Barat dan Jawa Tengah intansi pelaksana yang menyelenggarakan peninjauan RTRW seperti tercantum dibawah ini :¹⁹³

No	Daerah	Intansi Pelaksana
1	Kab Pandeglang	BAPPEDA
2	Kab Tangerang	PUPR
3	Kab Serang	PUPR
4	Kota Tangerang	BAPPEDA
5	Kota Cilegon	BAPPEDA
6	Prov Jawa barat	BAPPEDA
7	Kab Subang	BAPPEDA
8	Kab Kuningan	BAPPEDA
9	Kab Indramayu	BAPPEDA

¹⁹³ Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian ATR, tahun 2018

10	Kab Ciamis	PUPR
11	Kab Cilacap	PUPR
12	Kab Semarang	PU
13	Kab Purworejo	PUPR
14	Kab Pekalongan	BAPPEDA

Di Kabupaten Kuningan, alih fungsi lahan berimplikasi pada meningkatnya jumlah pengangguran. Kekhawatiran disampaikan oleh Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan, menurut data BPS jumlah pengangguran setiap tahun meningkat, hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor terutama penyusutan lahan irigasi atau pertanian akibat berubah fungsi. Alih fungsi lahan berimbas pada berkurangnya areal pertanian dan melahirkan pengangguran.¹⁹⁴

Alih fungsi lahan di Kabupaten Cirebon dapat terlihat pada bagian barat hingga timur Kabupaten Cirebon. Sejumlah kawasan timur seperti Kecamatan Lemahabang, Pangenan, maupun Astanajapura banyak dikembangkan pembangunan perumahan baru di area pertanian, sedangkan aktifitas galian pasir maupun tanah banyak terlihat di Susukanlebak, Beber, Dukuhpantang dan Lemahabang¹⁹⁵. Pemerintah daerah Kabupaten Cirebon dinilai tidak serius melindungi lahan pertanian, karena lahan abadi untuk pertanian yang sudah ditetapkan seluas 40 hektar tidak jelas lokasinya.

Hal yang sama disampaikan oleh Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Cirebon, bahwa data yang diungkap oleh Dinas Pertanian dari 53 ribu hektar lahan pertanian saat ini tinggal 46 ribu hektar lahan pertanian hanyalah sebatas ucapan yang tidak didasarkan pada data yang sebenarnya.¹⁹⁶ Diakui pula oleh Ali Efendi, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon, bahwa

¹⁹⁴ Pernyataan Kepala Badan Pusat Statistik kabupaten Kuningan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, tanggal 23 November 2017

¹⁹⁵ Mae Azhar, Ketua Dewan Pimpinan Cabang Serikat Perani Indonesia (SPI) Kabupaten Cirebon.

¹⁹⁶ Cakra Suseno, Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Cirebon

pertahunnya alih fungsi lahan pertanian mencapai 100 hektar.¹⁹⁷

Alih fungsi lahan juga terjadi di Kabupaten Indramayu, fungsi lahan produktif digunakan untuk pembangunan perumahan. Alih fungsi lahan pertanian produktif tersebut diantaranya terlihat di Kecamatan Karangampel, Tukdana, Indramayu, Patrol dan Jatibarang. Perkembangan pembangunan dan industri yang pesat di Indramayu membuat lahan pertanian terancam berkurang akibat mengalami alih fungsi. Hal ini dikhawatirkan akan berdampak terhadap ketahanan pangan. Padahal Kabupaten Indramayu merupakan daerah lumbung pangan nasional. Mengantisipasi hal tersebut, Pemkab Indramayu bersama dengan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sudah melakukan verifikasi lahan pangan dan pertanian di wilayah Kabupaten Indramayu. Menurut Wakil Bupati Indramayu, verifikasi lahan pangan dan pertanian saat ini sangat mendesak dilakukan. Pasalnya masih saja terdapat data yang berbeda antara BPS, Dinas Pertanian dan Peternakan¹⁹⁸

Kabupaten Indramayu terus berjuang dengan keras agar lahan pangan dan pertanian bisa terus berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013. Namun demikian masih ada tantangan yang sangat berat yang harus dihadapi yakni alih fungsi lahan yang tidak bisa dihindari. Apalagi berdasarkan data dari Badan Penanaman Modal dan Perijinan (BPMP) Kabupaten Indramayu, setiap tahunnya terdapat sekitar 150 hektare lahan pertanian yang berubah fungsi. Adanya daerah sentra produksi pangan dan pertanian yang telah mengalami alih fungsi lahan yang signifikan menjadikan semua pihak harus melakukan langkah konkret dengan melakukan pemetaan data akurat lahan pangan dan pertanian. Kesalahan data pertanian bisa berakibat fatal karena akan dapat menimbulkan tidak sinkronnya target dan realisasi pertanian yang pada akhirnya bisa berdampak pada ketahanan

¹⁹⁷ Ali Efendi, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon

¹⁹⁸ Pernyataan Wakil Bupati Indramayu, sebagaimana dimuat dalam HU
Republika, 28 Agustus 2017

pangan. Verifikasi lahan pangan dan pertanian sangat dibutuhkan karena data lahan pertanian yang akurat dapat menjadi pemicu untuk reformasi agribisnis Indonesia, serta untuk mencapai ketahanan pangan. Hasil verifikasi bisa dimanfaatkan untuk dasar perhitungan produksi nasional, validasi data sebagai dasar kebijakan pangan yang tepat, pengawasan alih fungsi lahan pertanian, meningkatkan efisiensi alokasi pupuk dan benih, serta dapat meningkatkan kesejahteraan petani.¹⁹⁹

Kabupaten Majalengka kehilangan sekitar 75.000 ton Gabah Kering Giling per tahun serta banyaknya petani yang kehilangan mata pencaharian akibat terjadinya alih fungsi lahan sawah ke bangunan. Atas hal tersebut pemerintah Kabupaten Majalengka harus segera menerapkan Peraturan Pemerintah No 17 tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan dan mengganti areal sawah yang dialih fungsikan untuk pembangunan agar ketersediaan pangan tidak terganggu dan petani tetap bekerja.

Pengaruh terbesar alih fungsi lahan di Majalengka adalah dibangunnya Bandara Internasional Kertajati. Kebutuhan lahan untuk areal BIJB seluas 1.800 hektare dan untuk kawasan aerocity mencapai seluas 3.200 hektare sehingga totalnya mencapai 5.000 ha, namun yang akan diganti rugi oleh pemerintah hanya seluas 1.800 karena sisanya akan dipergunakan oleh swasta untuk kepentingan bisnis. Keberadaan BIJB tidak otomatis berdampak pada pertumbuhan ekonomi namun dampak negatif juga akan dirasakan, terlebih bila masyarakat tidak mampu menangkap peluang positif dari kehadiran BIJB.²⁰⁰

Sementara itu menurut Kepala Dinas Pertanian Majalengka, ada sekitar 1.100 hektar lahan pertanian di Kabupaten Majalengka telah beralih fungsi menjadi lahan perkebunan, perumahan dan kawasan pembangunan lainnya termasuk peruntukan lahan Bandara Intenasional Jawa Barat

¹⁹⁹ Pernyataan Deputi Koordinator Bidang Pangan dan Pertanian, Kemenko Perekonomian, dimuat dalam HU Republika, 15 Desember 2017

²⁰⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Majalengka, pada tanggal 16 Mei 2017

sekitar 950 hektaran. Gencarnya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan sarana tanam untuk menjaga stabilitas produksi pangan semakin berkurang. Selain itu, alih fungsi lahan juga dapat menyebabkan bencana alam sehingga harus diproteksi dan diperketat.

Sebagai kabupaten dengan area lahan pertanian yang luas dan secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai, Kabupaten majalengka sudah mulai merasakan krisis air bersih, akibat menyusutnya area pertanian yang beralih fungsi. Padahal Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menekankan bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat. Lahan pertanian bagi masyarakat merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan terus meningkat. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian dapat menjadi ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan pertanian mempunyai implikasi yang serius terhadap sempitnya luas lahan yang diusahakan dan akan menurunkan tingkat kesejahteraan petani, juga mengganggu produksi pangan di Kabupaten Majalengka apalagi selama ini tidak diimbangi dengan upaya-upaya terpadu untuk mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Perencanaan tata ruang seharusnya memperhatikan proses pembangunan yang berkesinambungan.²⁰¹ Dalam konteks ini daerah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur ketertiban. Fungsi ketertiban diperlukan oleh masyarakat yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan.²⁰²

²⁰¹ Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2No.2

²⁰² Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013), hlm 14

Orientasi penataan ruang yang kurang memperhitungkan penggunaan ruang sesuai peruntukannya cenderung terjadi alih fungsi lahan.²⁰³ Dalam hal ini kebijakan di bidang tata ruang lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah demi mengejar pertumbuhan ekonomi, belum berorientasi pada pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Terhadap kelemahan-kelemahan sebagaimana tersebut diatas, seperti pasal-pasal dalam Undang Undang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah tentang RTRW Nasional, maupun Peraturan Daerah tentang RTRW yang tidak memberikan kejelasan dalam pelaksanaannya, maka perlu dilakukan upaya lain agar pelaksanaan kebijakan tata ruang dengan mengintegrasikan tingkat kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan bisa dilakukan apabila Pemerintah Daerah memiliki komitmen tinggi untuk terus memperbaiki pengelolaan penataan tata ruang dengan cara, Peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan, karena Undang Undang Pemerintahan Daerah sesungguhnya memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menggali pendapatan daerah sesuai potensinya. Dengan adanya potensi tersebut tampak bahwa salah satu pendapatan daerah bisa digali dari retribusi dengan mekanisme perijinan.²⁰⁴ Oleh karena itu dalam perumusan kebijakan di bidang tata ruang hendaknya melibatkan masyarakat secara luas. Masyarakat tidak sekedar mengetahui RTRW tetapi juga diajak merumuskan, dan mengawasi pelaksanaan kebijakan ini.

Prinsip utama tujuan penataan ruang adalah terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Pemerintah Daerah sebagai suatu

²⁰³ Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009, hlm 108

²⁰⁴ Juniarso Ridwan, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 116

organisasi publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk didalamnya kebijakan tata ruang.²⁰⁵ Oleh karena itu seyogyanya pelaksanaan rencana tata ruang di wilayah III Cirebon diarahkan untuk terselenggaranya pola pemanfaatan ruang dan penataan pertahanan berwawasan lingkungan, berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, Oleh karena itu perlu ada rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang dengan mengintegrasikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang terintegrasi, sehingga tercipta kepastian hukum dan acuan jelas bagi pemerintah daerah sehingga tidak lagi menjadi dilema antara upaya pelestarian lingkungan dengan pertumbuhan ekonomi, karena keduanya dapat berjalan beriringan.

2. Kelemahan Aparatur Pemerintahan

Aparatur penyelenggara di bidang tata ruang menjadi penentu berjalan tidaknya peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang. Terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan tidak bisa dilepaskan dari rendahnya kualitas pelayanan aparatur pemerintahan. Oleh karena itu kualitas aparatur penyelenggara saat ini menjadi perhatian pemerintah. Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi,²⁰⁶ setidaknya ada 6 (enam) penyakit birokrasi di Indonesia, yaitu:

- a. Banyaknya pemerintah daerah yang memiliki presentase belanja operasional untuk kebutuhan internal pemerintah yang lebih besar dari belanja publik,
- b. Tingkat korupsi yang cukup tinggi,
- c. Inefektifitas dan inefisiensi dalam pengelolaan pembangunan,
- d. Kualitas aparatur sipil negara masih belum optimal dalam mendukung kinerja pemerintahan,

²⁰⁵ Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung, AIPI, hlm 14

²⁰⁶ Asman Abnur, *Rapat Koordinasi Reformasi Birokrasi Pemda di Kabupaten Sijunjung*, Sumatera Barat, 29 Maret 2019

- e. Organisasi pemerintahan yang cenderung besar baik di pusat maupun di daerah,
- f. Kualitas pelayanan publik yang masih belum memenuhi harapan publik.

Namun dari keenam penyakit birokrasi tersebut, yang paling menentukan adalah perilaku aparaturnya pemerintahan yang belum profesional. Karena sumber daya aparaturnya merupakan unsur yang terpenting dalam pemerintahan, termasuk dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang.

Pertimbangan yang paling mendasar yang digunakan oleh pemerintah daerah di wilayah III Cirebon dalam bertindak diluar kebijakan penataan ruang nasional antara lain pertimbangan sosiologis seperti berkembangnya laju pertumbuhan penduduk serta peningkatan ekonomi. Faktor perkembangan penduduk dalam penataan ruang di daerah tidak lepas dari keberadaan masyarakat yang terus menerus berkembang mengikuti perkembangan zaman. Sehingga dilema yang timbul adalah, pemerintah daerah harus mengambil suatu kebijakan yang bertujuan mengakomodir dua aras yang berbeda. Yakni kebutuhan masyarakat saat ini dan yang akan datang. Kendala yang terjadi di lapangan antara lain²⁰⁷:

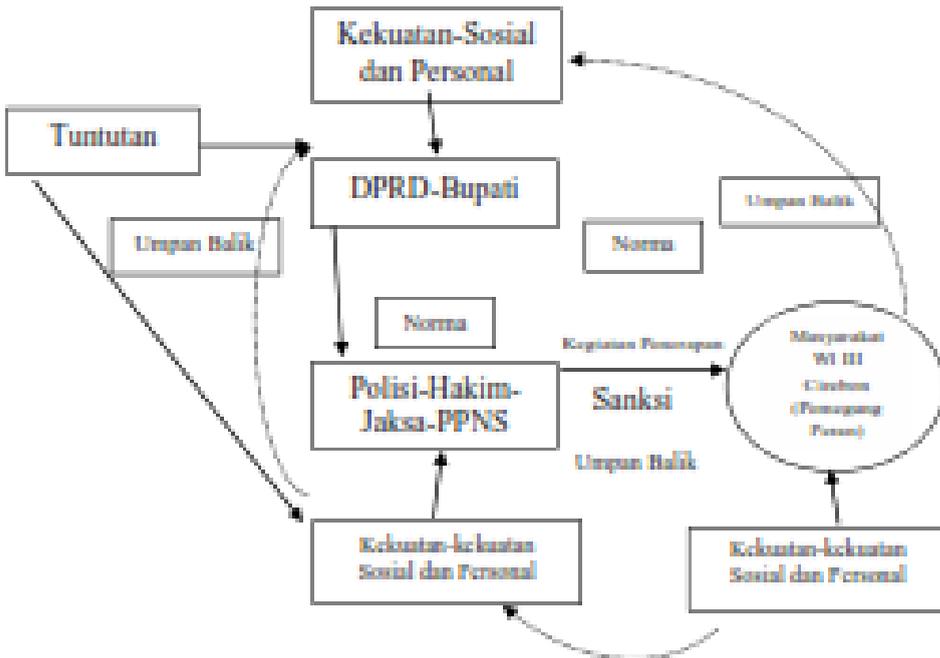
1. Belum adanya izin dari pemerintah untuk melakukan penggalian atau pembukaan lahan guna pemukiman yang dilakukan oleh pihak pemborong atau swasta.
2. Kebijakan dari pimpinan yang menyalahi peraturan perundang – undangan.
3. Pihak – pihak swasta yang melanggar peraturan yang berlaku.
4. Belum adanya tindakan kongkrit dari pemerintah dalam menindak di karenakan masih dalam tahap pemberian teguran tanpa adanya pemberian sanksi yang nyata dari pemerintah daerah.

Berdasarkan pemikiran Teori Bekerjanya Hukum dari Chamblis dan Robert B Seidman berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang menyatakan bahwa peranan dari

²⁰⁷ Hasil Wawancara dengan Kasubid Perencanaan Bapeda Kota Cirebon tanggal 4 Juni 2018.

kekuatan sosial tidak hanya berpengaruh pada rakyat sebagai sasaran dari suatu peraturan tetapi juga pada lembaga-lembaga hukum sebagaimana gambar di bawah ini :²⁰⁸

Gambar 6 : Teori Bekerjanya Hukum dari Chambliss dan Seidman



Wilayah III Cirebon telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat dalam bentuk RTRW dan Rencana Pembangunan jangka Panjang (RPJP). Sebagai suatu sistem hukum, ketentuan tersebut dapat mempengaruhi, mendorong, atau memaksakan aktifitas yang dapat dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga kekuasaan Negara (Polisi, Hakim, Jaksa, PPNS)

Keberadaan Peraturan Daerah tentang Tata Ruang ini menghendaki adanya tuntutan yang ditawarkan oleh berbagai kelompok yang ada di masyarakat melalui kekuatan-kekuatan sosial dan personal. Berikutnya melalui kekuasaan yang dimilikinya, dengan menggunakan kekuatan hukum yang difungsikan sebagai sarana untuk mendorong tingkah laku yang

²⁰⁸ Endang Sutrisno, Op.Cit, hlm 289

dikehendaki oleh pemegang peran, Kemudian bagaimana respon yang timbul dari pemegang peran menyangkut tuntutan dan tekanan yang diarahkan pada dirinya yang dapat berwujud dalam bentuk kesadaran, kepatuhan ataupun umpan balik berupa keberatan atau saran-saran.

Pada akhirnya kondisi seperti tersebut di atas, dapat berlaku pula untuk keadaan yang berhubungan dengan lembaga pembuat peraturan perundang-undangan. Lembaga ini mendapat pengaruh dari kekuatan sosial dan personal. Berkaitan dengan hal tersebut maka Kebijakan Daerah dibidang tata ruang harus memperhatikan:²⁰⁹

- a. Peraturan itu sendiri, artinya Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) harus segera diimplementasikan dengan membuat Peraturan Daerah Tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) sebagai pelaksanaan dari Perda RTRW.
- b. Petugas yang menerapkan peraturan hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik, jujur dan memahami tujuan dibuatnya Rencana Tata Ruang yaitu untuk mendukung Kesejahteraan dan keadilan.
- c. Fasilitas yang ada diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan hukum, hal ini berkaitan dengan mekanisme dan standard operasional prosedur (SOP) di bidang perijinan yang melibatkan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah
- d. Warga masyarakat yang menjadi sasaran peraturan tersebut akan bertindak dalam merespon norma hukum sebagai fungsi aturan yang berlaku, sanksinya, kegiatan institusi penegakan hokum dan keseluruhan kompleks kekuatan social politik serta kekuatan lain yang mempengaruhi.

Uraian di atas sesuai juga dengan Purbacaraka dan Soerjono Soekanto,²¹⁰ pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukumnya, faktor sarana dan prasarana serta faktor kebudayaan. Berdasarkan uraian tadi dapat dideskripsikan bahwa terdapat kekuatan-kekuatan yang

²⁰⁹ Endang Soetrisno, op.cit hlm 144

²¹⁰ Kompasiana, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*

bersifat personal dan sosial seperti kekuatan ekonomi, kekuatan politik, dan sosial budaya yang telah mempengaruhi kebijakan RTRW di wilayah III Cirebon, terutama dalam memicu terjadinya pelanggaran alih fungsi peruntukan kawasan pertanian menjadi kawasan perumahan.

Dari segi ekonomi, alih fungsi lahan sangat berpengaruh mengingat ekonomi adalah komoditas utama yang dimiliki bagi keberhasilan daerah. Alih fungsi lahan di Wilayah III Cirebon mengakibatkan para petani kehilangan pendapatan. Mereka menjadi petani tanpa punya lahan sendiri atau bekerja pada orang lain. Keterampilan yang terbatas menjadi sangat sulit untuk mencari pekerjaan pengganti. Dikaitkan dengan proses produksinya, alih fungsi lahan membuat produksi pertanian menurun, dengan turunnya jumlah produksi pertanian membuat perekonomian daerah berkurang dari sektor pertanian. Faktor kepentingan ekonomi baik secara individu maupun korporasi cenderung menjadi faktor utama. Kecenderungan seperti ini yang menurut teori sibernetik Parson akan memperlihatkan secara sistemik subsistem ekonomi memegang kendali dalam penataan ruang di kabupaten kota, karena ia memiliki daya energi yang besar untuk menentang arus informasi yang digulirkan oleh subsistem sosial dan budaya. Dengan demikian, pengembangan pemukiman penduduk di kawasan yang semestinya dikonservasi atau dijadikan sebagai daya dukung dan daya lindung kawasan perkotaan, bukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sosial akan pemukiman, tetapi lebih jauh dari itu adalah untuk mendukung kepentingan ekonomi kapitalistik. Realitas yang demikian ini semakin diperkuat oleh kehadiran pengembang pemukiman tipe mewah, ataupun pengembangan kawasan industri yang berdampingan dengan pemukiman penduduk.²¹¹

Kemampuan daerah yang berada di Wilayah III Cirebon hampir sama, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara materil bersumber dari besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah penerimaan daerah lainnya berupa dana

²¹¹ Bagus Arya Wisnu Wardhana, *PerdaTata Ruang Kota Semarang dan Implementasinya*, 2008, Thesis, Universitas Diponegoro, Semarang

perimbangan yang bersumber pada APBN. Sumber PAD Kabupaten Kota yang ada di wilayah Cirebon yang paling banyak memberikan kontribusi yang sangat besar bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dalam beberapa kurun waktu terakhir didorong menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang utama.

Oleh karena itu keinginan daerah yang tinggi untuk terus meningkatkan PAD sering mengakibatkan pihak eksekutif maupun legislatif begitu mudah mengeluarkan ijin di bidang investasi dengan harapan akan banyak memberi kontribusi besar untuk pendapatan daerah yang seringkali mengalahkan kebijakan tata ruang yang telah dibuat dan direncanakan. Menurut Teori Voluntaristik Dari Aksi (*voluntaristic theory of action*) dari Talcon Parson,²¹² individu selaku aktor memiliki cara-cara tertentu untuk mencapai tujuannya. Aktor mengejar tujuan dalam situasi dimana norma-norma mengarahkannya dalam memilih alternatif cara dan alat untuk mencapai tujuan. Norma-norma itu tidak menetapkan pilihannya terhadap cara atau alat, tetapi ditentukan oleh kemampuan aktor untuk memilih. Kemampuan itulah yang oleh Talcot Parson disebut sebagai *voluntarism*. Dalam pengertian lain *voluntarism* adalah kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara atau alat dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuannya.²¹³

Berdasar pada teori Talcot Parson tersebut, pejabat pemerintahan sebagai pelaksana kebijakan di bidang tata ruang selaku aktor adalah pelaku aktif, kreatif dan evaluatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih alternatif tindakan, meskipun kondisi dan norma serta situasi penting lain kesemuanya membatasi kebebasan aktor.

Terjadinya alih fungsi lahan hampir di semua kabupaten kota di wilayah III Cirebon menunjukkan bahwa Pemerintah

²¹² George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Penyadur Alimandan), (Jakarta, Rajagrafindo, 2002) hlm 48-49

²¹³ Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013) hlm 137

Daerah tidak melakukan pemberdayaan sumber daya yang dimiliki dengan memperhatikan kemampuan, kewenangan dan kepercayaan yang ada.²¹⁴ Akibatnya kebijakan hanya bersifat sektoral dan instan tanpa melihat implikasi dan dampak pada masa yang akan datang.

C. Kelemahan Secara Kultural (Budaya)

1. Budaya Masyarakat

Friedman merumuskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Demikian juga kesenangan atau ketidak senangan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Oleh karena itu, apa yang disebut dengan budaya hukum itu tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Maka secara singkat dapat dikatakan bahwa yang disebut budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Friedman berpendapat²¹⁵ : *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan

²¹⁴ Anggiat M Sinaga dan Sri Hadiati, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia* (Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, 2001) hlm 21

²¹⁵ Op.cit, hlm 8

masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Budaya hukum, lebih mengarah pada sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut masyarakat dan ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum. Dalam hal ini kultur hukum merupakan gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh warga masyarakat dalam kerangka budaya masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat selama ini. Secara sederhana tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Keterlibatan manusia dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara budaya dan hukum. Budaya hukum adalah anggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala hukum. Tanggapan ini merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Jadi budaya hukum menunjukkan pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan (orientasi) yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakat yang bersangkutan.²¹⁶ Budaya hukum sebagai sesuatu yang menjadi buah pikiran dan keyakinan manusia, keduanya tidak statis melainkan berubah-ubah mengikuti perubahan dalam masyarakat.

Masyarakat wilayah Cirebon sebagaimana masyarakat pada umumnya di Indonesia masih mengakui keberadaan hukum adat. Hukum Adat adalah hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Sukanto, Hukum Adat adalah keseluruhan adat yang tidak tertulis dan hidup dalam masyarakat yang bersifat memaksa serta mempunyai akibat

²¹⁶ Hilman Hadikusuma, *Antropologi Hukum Indonesia*, (Bandung, Penerbit Alumni, 1986) hlm 51

hukum.²¹⁷ Sebagai masyarakat yang menghargai Hukum Adat, maka memiliki corak yang sama seperti yang digambarkan oleh Hilman Hadikusumah yaitu:²¹⁸

- a. Tradisional, artinya bersifat turun temurun, keadaannya masih tetap berlaku dan tetap dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan.
- b. Keagamaan, artinya perilaku hukum atau kaidah-kaidah hukumnya berkairan dengan kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa.
- c. Kebersamaan, artinya mengutamakan kepentingan bersama dibandingkan dengan kepentingan pribadi.
- d. Terbuka dan sederhana, artinya dapat menerima masuknya unsur-unsur yang datang dari luar asal tidak bertentangan dengan jiwa hukum adat itu sendiri, bersahaja, tidak rumit, tidak tertulis dan mudah dimengerti.
- e. Dapat berubah dan menyesuaikan, artinya hukum adat terus menerus dalam keadaan tumbuh dan berkembang seperti hidup itu sendiri, menyesuaikan dengan perkembangan masyarakatnya.

Berdasar hal tersebut di atas perilaku masyarakat dalam mengelola lingkungan hidupnya memiliki karakteristik:

- a. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pola pengelolaan ruang yang sesuai dengan karakteristik kawasan lindung dan kawasan rawan bencana
- b. Adanya pandangan bahwa upaya pelestarian lingkungan merupakan beban biaya yang dapat mengurangi keuntungan
- c. Skala ekonomi kegiatan terlalu kecil, sehingga keuntungan yang diperoleh tidak mampu menutup biaya yang dibutuhkan untuk menerapkan pola pengelolaan kegiatan yang berwawasan lingkungan.

Kondisi kehidupan masyarakat Cirebon yang sederhana akibat ketidakmampuan dan kehilangan akses pada sumber-sumber daya yang dimilikinya, menyebabkan lahirnya budaya hukum

²¹⁷ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2013) hlm 114

²¹⁸ Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia: Dalam kajian Kepustakaan*, (Bandung, Penerbit Alfabeta, 2013) hlm 32-36

negatif. Meskipun penerapan RTRW adalah untuk mensejahterakan masyarakat, tetapi pada dasarnya tidak memberikan pengaruh yang besar bagi masyarakat sekitar. Pembangunan berkelanjutan sangat mempertimbangkan faktor lingkungan, karena memiliki dampak pada situasi yang akan datang. Beberapa upaya pemerintah untuk menghentikan alih fungsi lahan telah dilakukan. Pertama, membuat mekanisme perizinan lokasi usaha yang harus mengacu pada RDTR daerah. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Kedua, menggulirkan program Reforma Agraria yang bertujuan untuk menginventarisasi lahan-lahan pertanian dengan dibuatkan sertifikat secara gratis kepada para petani. Namun kedua upaya tersebut masih belum berhasil, karena banyaknya kendala di lapangan. Oleh karena itu paling tidak ada tiga aspek yang harus diperhatikan, yaitu:²¹⁹

1. Harus ada manajemen sehari-hari yang mejadi norma pengelolaan bagaimana suatu momunitas memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya.
2. Ada kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam pengelolaan sumber daya secara terpadu dengan perencanaan tata ruang.
3. Ada peraturan perundang-undangan dengan sanksi yang mengikat semua pihak jika melanggar norma-norma tersebut.

Masalah-masalah yang Timbul Akibat alih fungsi lahan dapat mengakibatkan berbagai sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial. Daerah ini sering dipandang potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan, karena dapat merupakan sumber timbulnya berbagai perilaku menyimpang, seperti kejahatan, dan sumber penyakit sosial lainnya.

²¹⁹ Endang Sutrisno, Op.Cit, hlm 350

Dampak langsung dari adanya alih fungsi lahan dalam hal keruangan yaitu adanya penurunan kualitas lingkungan fisik maupun sosial permukiman yang berakibat semakin rendahnya mutu lingkungan sebagai tempat tinggal.²²⁰ Seperti halnya lingkungan permukiman kumuh yang ada di Kota Semarang memperlihatkan kondisi kualitas lingkungan yang semakin menurun, secara umum hal ini dapat diamati berdasarkan hal sebagai berikut²²¹: (1) Fasilitas umum yang kondisinya dari tahun ke tahun semakin berkurang atau bahkan sudah tidak memadai lagi; (2) Sanitasi lingkungan yang semakin menurun, hal ini dicerminkan dengan tingginya wabah penyakit serta tingginya frekuensi wabah penyakit yang terjadi, umumnya adalah DB (demam berdarah), diare, dan penyakit kulit; (3) Sifat *extended family* (keluarga besar) pada sebagian besar pemukim permukiman kumuh mengakibatkan dampak pada pemanfaatan ruang yang sangat semrawut di dalam rumah, untuk menampung penambahan jumlah anggota keluarga maka dibuat penambahan-penambahan ruang serta bangunan yang asal jadi, akibatnya kondisi rumah secara fisik semakin terlihat acak-acakan.

Keadaan seperti itu cenderung menimbulkan masalah-masalah baru yang menyangkut:²²² (a) masalah persediaan ruang yang semakin terbatas terutama masalah permukiman untuk golongan ekonomi lemah dan masalah penyediaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya perilaku menyimpang, (b) masalah adanya kekaburan norma pada masyarakat migran di perkotaan dan adaptasi penduduk desa di kota, (c) masalah perilaku menyimpang sebagai akibat dari adanya kekaburan atau ketiadaan norma pada masyarakat migran di perkotaan.

²²⁰ Rindarjono, Mohammad Gamal, *Perkembangan Permukiman Kumuh di Kota Semarang Tahun 1980-2006*. Disertasi. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, hlm

²²¹ Mohammad Gamal Rindarjono. 2010. *Perkembangan Permukiman Kumuh di kota Semarang Tahun 1980-2006*. Hlm. 1 http://lib.ugm.ac.id/digitasi/upload/1467_RD1005003.pdf, diakses pada tanggal 25 Juli 2017

²²² *Ibid*

Disamping itu juga pesatnya pertumbuhan penduduk kota dan lapangan pekerjaan di wilayah perkotaan mengakibatkan semakin banyaknya pertumbuhan pemukiman-pemukiman kumuh yang menyertainya dan menghiasi areal perkotaan tanpa penataan yang berarti.

Ketidakterpikirkan budaya masyarakat sekitar terhadap tata ruang harus diminimalisir dengan kebijakan daerah dalam bentuk program prioritas. Program prioritas yang harus diperhatikan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah, pertama, mengembangkan usaha berbasis sumber daya lokal dengan menetapkan komoditi unggulan yang ada serta meningkatkan produk dan kualitas hasil pertanian, kedua, meningkatkan sarana dan prasarana dasar untuk menunjang perekonomian masyarakat, di dalamnya terkait dengan kebijakan untuk memelihara dan meningkatkan kelancaran lalu lintas perekonomian yang menghubungkan akses ke sentra-sentra wisata yang ada, dan ketiga, meningkatkan pengelolaan obyek-obyek wisata dan sumber daya alam yang di dalamnya mencakup untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan memantapkan penataan ruang berwawasan lingkungan.

2. Sosial Masyarakat

Kondisi politik dan sosial kemasyarakatan di daerah menjadi tolok ukur yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Alih fungsi lahan menjadi masalah sosial yang dapat mengganggu pembangunan berkelanjutan. Mengingat pembangunan berkelanjutan adalah bentuk upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Undang Undang Penataan Ruang sudah mengatur bahwa Rencana Tata Ruang seharusnya menghasilkan Rencana Umum dan Rencana Rinci di bidang tata ruang. Oleh karena itu kebijakan RTRW seharusnya ditindaklanjuti dengan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Begitu pula ketentuan dalam Peraturan Daerah tentang RTRW, menegaskan bahwa prioritas penyusunan rencana rinci tata ruang berikutnya meliputi Rencana Detail Tata Ruang. Namun dalam

pelaksanaannya kabupaten/ kota di wilayah III Cirebon belum merumuskan Kebijakan RDTR dalam sebuah Peraturan Daerah,²²³ bahkan secara nasional, dari 516 Kabupaten Kota di Indonesia pada tahun 2018, baru 40 Kabupaten Kota yang sudah merumuskan RDTR.

Hal ini semakin menguatkan apa yang dikemukakan oleh Chambliss dan Seidman yang menjelaskan bahwa peranan kekuatan personal dan sosial sangat berpengaruh dalam pelaksanaan hukum.²²⁴ Begitu pula David Easton dengan *Black Box theory*-nya mengemukakan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan suatu keputusan akan sangat tergantung pada sistem politik yang ada.²²⁵ Hal ini menunjukkan bahwa posisi Kepala Daerah sebagai *decision maker* sangat menentukan proses pengambilan keputusan yang dapat memprioritaskan keinginan dan kebutuhan masyarakat bukan semata-mata pada kepentingan kelompok atau golongannya saja, karena hal ini akan menimbulkan kebijakan yang tidak baik untuk diterapkan. Bupati bersama-sama dengan DPRD seyogyanya segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang sebagai pelaksana RTRW.

Contoh lainnya adalah deklarasi Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi yang dicanangkan pada tahun 2007, hanyalah sebatas pengumuman saja, tidak ada upaya baik dari eksekutif maupun legislatif untuk menuangkannya dalam bentuk Peraturan Daerah yang bersifat mengikat semua pihak. Pelaksanaan kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi hanyalah sebatas pengumuman yang tidak berimplikasi apapun, akibatnya kegiatan pembangunan tidak lagi berorientasi perlindungan terhadap alam dan konservasi sumber daya air akan tetapi lebih pada sektor-sektor yang lebih menguntungkan secara ekonomi belaka.

Ketidakjelasan pengaturan antar Badan Peencanaan Pembangunan daerah (BAPPEDA), Badan Pengelola Perijinan Terpadu (BPPT), dan Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya atau

²²³ Hasil wawancara dengan Seketaris Kecamatan Cilimus, tanggal 18 Mei 2017

²²⁴ Endang Sutrisno, Lok.Cit hlm 115

²²⁵ Endang Sutrisno, Op.Cit, hlm

Dinas PUPR hampir di semua wilayah III Cirebon menjadi salah satu faktor tidak tertatanya sistem perijinan. Reformasi birokrasi di bidang perijinan yang dicanangkan tidak menyentuh perijinan dibidang pembangunan perumahan. Semua perijinan seyogyanya dilakukan dalam satu pintu yaitu oleh Badan Pengelola Perijinan Terpadu (BPPT), akan tetapi untuk perijinan pembangunan perumahan baru masih dipegang oleh Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya. Kondisi inilah yang telah dimanfaatkan oleh Perusahaan Pengembang untuk terus mengajukan perijinan membuka lahan pertanian menjadi perumahan baru di kawasan yang terlarang untuk dijadikan perumahan, Indikator adanya kepentingan politik dalam mengeluarkan kebijakan perijinan untuk pembangunan perumahan di kawasan Konservasi sangat mudah terlihat dan dirasakan oleh masyarakat biasa. Hasil wawancara dengan beberapa penduduk di kawasan perumahan menyatakan bahwa *Developer* (perusahaan pengembang) tersebut memiliki kedekatan dengan penguasa dan elit politik yang saat ini berkuasa

Kondisi ini semakin menegaskan bahwa masalah yang berkaitan dengan kebijakan politik pembangunan terhadap bentuk tata ruang biasanya meliputi:²²⁶

1. Masalah pertanahan, tanah merupakan salah satu modal utama dalam bisnis publik, baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai publik produksi untuk menghasilkan komoditas perdagangan yang sagat diperlukan guna meningkatkan pendapatan.
2. Masalah pemukiman, di dalam masalah pemukiman ini seringkali kebijakan politik menjadi publik yang berkepanjangan, dimana masyarakat sangat membutuhkan sarana pemukiman yang aman, nyaman dan secara teknis memperoleh dukungan dari penguasa atau pelaku politis
3. Masalah sarana dan prasarana, sikap pengelola kebijakan yang seringali tidak konsisten dengan sistem serta pranata

²²⁶ Gammaria Gumayani Tusin, *Pengaruh Kebijakan Politik Pembangunan Terhadap Tata Ruang Kota*, Jurnal Nalars, Volume 3 Nomor 2 Juli 2004, hlm 46-59

yang sudah digariskan terlebih dahulu. Tidak ada perencanaan serta pengelolaan yang satu atap seringkali menjadikan titik awal timbulnya pertentangan dalam melaksanakan kebijakan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang dengan mengacu kepada teori Sistem Hukum dari *Lawrence Friedman* dapat digambarkan dalam bagan tersebut di bawah ini:

Faktor	Pengaturan/ Kondisi yang terjadi	Kelemahan
Substansi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 26 UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang 2. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang RTRW Nasional 3. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Jawa Barat 4. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang RTRW 	<p>Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut tidak memberikan kepastian hukum karena tidak menjelaskan pentingnya RDTR sebagai pedoman pelaksanaan tata ruang</p>
Struktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang di pusat dan di daerah 2. Perizinan tata ruang masih ditangani oleh Lembaga Teknis terkait 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan koordinasi Penataan Ruang nasional baik di pusat maupun di daerah belum melaksanakan tugasnya dengan efektif. 2. Reformasi Perizinan belum menyentuh

	3. Belum seragamnya lembaga pelaksana tata ruang di daerah	perizinan di bidang tata ruang 3. Lembaga pelaksana tata ruang di daerah masih bervariasi antara BAPPEDA dan Dinasa PUPR
Kultur	Budaya urbanisasi pada masyarakat di wilayah III Cirebon sangat tinggi, dan tidak memiliki kebanggaan pada pekerjaan sebagai petani,	Masyarakat tidak pernah dilibatkan dalam perumusan kebijakan tata ruang di daerah

BAB V

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN TATA RUANG DI DAERAH

A. Studi Perbandingan di beberapa Negara

Pembelajaran dari kebijakan tata ruang di beberapa Negara sangat diperlukan untuk memperkaya pemikiran dalam merumuskan format kebijakan penataan ruang di daerah. Beberapa Negara yang dipilih adalah Negara-negara yang telah mengimplementasikan konsep penataan ruang yang sangat baik. Negara-negara tersebut antara lain, Belanda, Denmark dan Selandia Baru.

1. Kebijakan Tata Ruang di Belanda

Negara Belanda terdiri atas wilayah yang sebagian besar dataran rendah yang dikelilingi oleh air. Secara tradisional menerapkan kebijakan tata ruang nasional sebagaimana dicontohkan oleh penciptaan polder setelah banjir 1916 dan rencana delta setelah banjir tahun 1953. Upaya-upaya pada perencanaan tata ruang didasarkan pada UU Perumahan (*Woningwet*) tahun 1901. Sementara fokus perencanaan pasca-perang adalah pada rekonstruksi dan penyelesaian kekurangan perumahan. Masalah-masalah utama telah berubah dari waktu ke waktu sejak tahun 1960, ketika pemerintah mulai mempublikasikan kebijakan tata ruang, dan mulai dari pengembangan pusat pertumbuhan di luar wilayah Metropolitan dan kebijakan kota yang berorientasi pasar.²²⁷

UU Perencanaan Tata Ruang (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*), yang mengatur perencanaan tata ruang dan perencanaan kota secara terpisah dari perumahan, disahkan pada tahun 1965.

²²⁷Ministry of Infrastructure and the Environment, *Summary national policy strategy for infrastructure and spatial planning* (Ministry of Infrastructure and the Environment, Netherlands, 2014)

a. Sistem Perencanaan Tata Ruang Tradisional

Pemerintah nasional harus membuat keputusan perencanaan inti, provinsi merencanakan rencana regional provinsi yang mencakup wilayah yang luas, pemerintah kota menyusun rencana struktural, dan pemerintah tingkat yang lebih rendah harus mematuhi keputusan perencanaan utama nasional dan rencana provinsi. Pemerintah kotamadya harus menyusun rencana zonasi penggunaan lahan yang mensyaratkan persetujuan provinsi.

b. Panduan Nasional (Visi Struktural 2012 tentang Infrastruktur dan Tata Ruang)

Pedoman kebijakan tata ruang nasional disiapkan empat kali di masa lalu sejak tahun 1960. Pada tahun 2006, "Strategi Tata Ruang Nasional (Nota Ruimte) - Menciptakan Ruang untuk Pembangunan" telah dirumuskan. Tidak seperti pedoman kebijakan tata ruang nasional di masa lalu, peraturan oleh pemerintah nasional dikurangi dan pemerintah daerah diberikan otoritas mulai dari pembangunan sosial ekonomi hingga agenda tindakan mengenai prioritas investasi nasional. Dalam kaitannya dengan perubahan pemerintahan pada tahun 2010, Visi Struktural tentang Infrastruktur dan Tata Ruang (SVIR) didirikan pada Maret 2012 dan menggantikan Strategi Tata Ruang Nasional. SVIR ditetapkan sebagai prospek jangka panjang yaitu "Belanda yang kompetitif, mudah diakses, dapat dihuni dan aman" yang juga ditampilkan sebagai *subtitle*, dan dinyatakan sebagai tujuan jangka menengah menuju 2028; i) meningkatkan daya saing dengan memperkuat struktur ekonomi tata ruang, ii) meningkatkan dan mengamankan ruang yang dapat diakses dengan prioritas pertama kepada pengguna dan iii) mengamankan lingkungan yang berkelanjutan dan aman yang menjaga kekayaan alam dan nilai budaya dan sejarah yang tinggi.

c. Area Metropolitan dan Perencanaan Tata Ruang

Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, dan Utrecht merupakan bagian jaringan metropolitan Randstad. Karena Strategi Tata Ruang Nasional tidak merujuk secara rinci kepada subjek seperti investasi dalam infrastruktur wilayah ini, negara ini mengumumkan visi struktural tentang masa depan kawasan ini, yaitu "Randstad menuju 2040". Selanjutnya, Randstad 2040 telah diputuskan untuk digantikan oleh Visi Struktural pada Infrastruktur dan Tata Ruang.²²⁸ Area Metropolitan Amsterdam (juga disebut sebagai North Wing of Randstad), yang terdiri dari ibukota Amsterdam dan Bandara Schiphol, memformulasikan "Skenario Pengembangan Area Metropolitan Amsterdam 2040" pada tahun 2007 untuk mengatasi isu-isu seperti memperkuat daya saing internasional daerah tersebut, kekuasaan atau perubahan iklim. Skenario, yang didasarkan pada kerja sama regional informal yang mencakup 36 kotamadya, dua provinsi, dan satu kota, juga berfungsi sebagai kebijakan dasar untuk perumusan visi struktural oleh pemerintah kota sesuai dengan undang-undang Tata Ruang yang baru. Ini juga memberikan masukan dalam perumusan Randstad menuju 2040.

Perencanaan Tata Ruang dilakukan oleh *National Spatial Planning Agency, The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu or VROM)*. Badan ini membuat perencanaan ruang yang bisa mengakomodir penggunaan ruang dalam jumlah terbatas namun menarik, enak ditinggali dan menciptakan masyarakat yang sejahtera. Untuk menciptakan penataan ruang seperti ini, Badan ini menciptakan kriteria penataan ruang yaitu:²²⁹

²²⁸ <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2016/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>

²²⁹ Ministry of Infrastructure and the Environment, 2014, *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and>

- a. keragaman spasial, dengan perbedaan antara kota dan desa, damai dan tenang
- b. fungsi ekonomi dan spasial: perumahan, pekerjaan dan mobilitas harus terkait satu sama lain
- c. keanekaragaman budaya: ruang untuk berbagai kegiatan budaya dan rekreasi yang berbeda
- d. keadilan sosial: menghilangkan ketimpangan antara kelompok-kelompok sosial atau daerah
- e. keberlanjutan: konservasi atau pemulihan daerah ekologis berharga
- f. aspek daya tarik
- g. aspek dimensi manusia

Undang-Undang Penataan Ruang (*Wet op de ruimtelijke ordening / Wro*) yang dibuat sejak tahun 1965 telah beberapa kali mengalami perubahan. Saat ini Wro baru mulai berlaku sejak 1 Juli 2008. Wro ini mengatur tentang landscape Belanda hari ini dan masa yang akan datang. Dalam Wro terbaru memuat perubahan diantaranya bahwa Pemerintah Kota (*Municipal authorities*) harus membuat rencana zonasi serta harus tersedia dokumen perencanaan dalam format digital bersamaan dengan hardcopy-nya.

Kebijakan Penataan Ruang terbaru ini memberikan porsi yang besar kepada keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Melalui Strategi ini pemerintah ingin menciptakan lebih besar ruang bagi pengembangan serta memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada berbagai aktor pembangunan seperti dewan kota, lembaga-lembaga masyarakat serta warga masyarakat itu sendiri. Selain itu, Strategi tata ruang nya mengatur tentang ruang untuk alam, ruang untuk air, ruang untuk sungai, landscape nasional, zona hijau, wilayah Randstad, serta koordinasi dengan kebijakan pembangunan lainnya.

Perencanaan tata ruang di Belanda melibatkan strategi nasional mengenai alokasi sumber daya lahan dan air untuk pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan.

Mengkoordinasikan kebijakan dan strategi nasional dalam perencanaan tata ruang termasuk memastikan pelaksanaan peraturan UE dalam undang-undang nasional. Penggunaan lahan utama di Belanda adalah: kegiatan perumahan, industri dan komersial, produksi pertanian, transportasi dan infrastruktur, serta kegiatan yang berkaitan dengan alam dan keanekaragaman hayati. Provinsi dan kotamadya diberi kewenangan lebih besar. Mereka dapat memutuskan lokasi mana yang terbaik untuk taman bisnis baru, misalnya. Dalam mencapai keputusan tersebut, mereka akan memeriksa semua aspek perencanaan tata ruang, termasuk aksesibilitas, kelayakan dan keamanan. Sesuai dengan kesepakatan koalisi pemerintah, strategi tersebut merupakan kontribusi perencanaan tata ruang nasional ke dalam ekonomi yang kuat, masyarakat yang aman, dapat ditinggali dan negara yang menarik.

2. Kebijakan Tata Ruang di Denmark²³⁰

Kebijakan tata ruang di Denmark seperti perencanaan penggunaan lahan dan peraturan sebelumnya dibagi menjadi tiga lapisan administrasi; pemerintah pusat, kabupaten dan kotamadya . Tetapi, setelah kekuasaan daerah kabupaten melemah kekuasaan administratif dibagi kedalam dua lapisan yaitu pemerintah pusat dan kota.

Pada tahun 1974, Denmark memperkenalkan peraturan tentang perencanaan nasional. Kemudian secara bertahap berbagai peraturan terkait diambil dan pada akhirnya UU Perencanaan dilaksanakan pada tahun 1992 untuk mengintegrasikan peraturan-peraturan tersebut. Setelah itu, seiring dengan reformasi sistem administrasi lokal baru-baru ini, undang-undang tersebut diubah pada tahun 2005 dan perencanaan nasional sendiri sebagian besar diperkuat pada tahun 2007.

UU Perencanaan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1992, tetapi berdasarkan pada beberapa dekade pengalaman

²³⁰ Danish Ministry of the Environment (2014), *Spatial Planning in Denmark*

perencanaan tata ruang dan perencanaan hukum, Undang-Undang tersebut telah beberapa kali diubah.

- a) Perencanaan lokal untuk menangani perubahan iklim dan penyederhanaan Undang-undang (2012)
- b) Perlindungan alam (2011)
- c) Perlindungan lingkungan (2011)
- d) Pengembangan distrik negara, perdagangan ritel dan perlindungan wilayah pesisir (2011)
- e) Pengelolaan risiko banjir dari mata air dan danau (2009)
- f) Konstruksi bangunan kecil di zona negara (2009)
- g) Kebijakan Urban (2007)
- h) Reformasi otoritas lokal (2005–2007)
- a. Sistem Perencanaan Tata Ruang di Masa Lalu

Ada strategi perencanaan nasional yang dirumuskan oleh pemerintah pusat, rencana regional yang disusun oleh 12 otoritas perencanaan regional (10 kabupaten, Otoritas Kopenhagen, dan Dewan Kota Daerah Bornholm), dan rencana kota dan lokal yang disiapkan oleh masing-masing kotamadya. Setiap rencana tidak boleh dibuat bertentangan dengan keputusan perencanaan tingkat atas. Ketika keputusan di tingkat atas diubah, rencana di tingkat yang lebih rendah harus direvisi menyesuaikan keputusan tersebut.

b. Sistem Perencanaan Tata Ruang dari 2007

Pertama, Menteri Lingkungan Hidup menetapkan kerangka kerja menyeluruh untuk perencanaan tata ruang wilayah dan dewan lokal melalui laporan perencanaan nasional, ringkasan kepentingan nasional, arahan perencanaan nasional, dialog, dan sebagainya. Menteri memegang hak veto untuk mencocokkan rencana tata ruang kota dengan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Kedua, pemerintah daerah merumuskan rencana pengembangan tata ruang berdasarkan visi pembangunan masing-masing wilayah. Ini adalah jenis rencana strategis baru yang menggambarkan gambaran umum perkembangan keseluruhan kawasan. Rencana ini terkait erat dengan strategi pengembangan bisnis yang disiapkan oleh forum pertumbuhan ekonomi regional. Setiap dewan kota meringkas tujuan dan

strategi kotamadya masing-masing dalam rencana kotanya sendiri. Rencana tersebut akan menjadi kerangka rencana lokal yang harus disediakan oleh kotamadya dan juga merupakan kerangka kerja untuk menangani proyek pengembangan individu mengikuti UU Perencanaan tata ruang dan berbagai undang-undang terkait. Mirip dengan sistem perencanaan kawasan di Jepang, kotamadya di Denmark dapat menentukan cakupan geografis untuk merumuskan rencana lokal dengan kebijaksanaannya sendiri.

c. Perencanaan Tata Ruang Nasional

Aturan tentang perencanaan nasional diperkenalkan pada tahun 1974 dan diperkuat secara substansial oleh reformasi pemerintah daerah tahun 2007. Perencanaan nasional disampaikan melalui laporan, instruksi, pedoman dan intervensi dalam perencanaan lokal subyek dan proyek dari kepentingan internasional, nasional atau regional.

Setelah setiap pemilihan umum, Menteri Lingkungan Hidup harus menyerahkan laporan perencanaan nasional untuk digunakan dalam perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan otoritas lokal. Laporan ini juga mencakup pertimbangan khusus untuk perencanaan di wilayah Kopenhagen Raya. Laporan ini diserahkan sebagai proposal, dan debat publik dilakukan sebelum Menteri menerbitkan laporan atas nama Pemerintah. Laporan perencanaan nasional mengandung visi dan perspektif untuk tema perencanaan saat ini ditambah dengan rencana kegiatan yang harus diikuti.

Setiap empat tahun, Menteri menerbitkan ringkasan kepentingan nasional dalam perencanaan lokal. Ringkasan ini menggambarkan situasi perencanaan ketika dipublikasikan, yang berarti tidak komprehensif. Ringkasan ini mencerminkan persyaratan yang harus dipenuhi oleh rencana otoritas lokal atas nama kepentingan nasional. Ini adalah persyaratan yang dijamin oleh UU Perencanaan, keputusan parlemen atau yang berasal dari perjanjian politik antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Denmark.

Setidaknya sekali setiap empat tahun, Menteri menerbitkan satu atau lebih laporan tentang keadaan

lingkungan di Denmark dan kebijakan tentang lingkungan alam. Lingkungan nasional, bisnis, pasar tenaga kerja, dan organisasi konsumen terlibat dalam proses ini. Menteri juga menyerahkan laporan tentang pekerjaan Agenda 21 lokal kepada Sub-komite Parlemen Lingkungan.

d. Arahan perencanaan nasional

Menteri Lingkungan Hidup dapat menetapkan aturan yang mengikat secara hukum tentang isi perencanaan. Dengan cara ini, Pemerintah dapat mempromosikan proyek-proyek dan arah pembangunan tertentu. Arahan perencanaan nasional dapat digunakan untuk mencari kegiatan yang diperlukan secara sosial dan dapat mengesampingkan perencanaan lokal. Contoh-contoh arahan perencanaan nasional termasuk penetapan daerah wisata baru di zona pesisir, menentukan jalur pipa gas alam dan jalur transmisi listrik dan mencari pusat pengujian nasional untuk turbin angin. Demikian pula, Menteri dapat menetapkan aturan untuk perencanaan kegiatan tertentu dengan menerbitkan surat edaran. Contohnya adalah perencanaan untuk pemasangan turbin angin baru.

Menteri Lingkungan Hidup memiliki tugas mengoordinasi dan melindungi kepentingan nasional dalam perencanaan otoritas lokal. Karena itu, Menteri memiliki kewajiban untuk menolak proposal perencanaan otoritas lokal yang bertentangan dengan kepentingan nasional secara keseluruhan. Menteri Lingkunganlah yang membuat penolakan. Kekuasaan Menteri Lingkungan Hidup didelegasikan kepada Badan Alam Denmark.

3. Kebijakan Tata Ruang di Selandia Baru²³¹

Sistem politik Selandia Baru adalah monarki konstitusional yang memiliki ratu Inggris sebagai kepala negara yang menggunakan sistem parlementer. Sistem pemerintahan daerah terdiri dari satu dewan daerah, 61 otoritas teritorial dan 6 otoritas kesatuan. Kewenangan dewan daerah tidak banyak.

231

http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/newzealand/index_e.html

Dewan Daerah lebih cenderung memiliki karakter badan pengatur dan peran utamanya adalah menangani konservasi air, udara, tanah, lingkungan pesisir, polusi, bencana alam, dan lain-lain. Anggota dewan daerah dipilih secara terbuka dan ketua dipilih secara bersama oleh anggota dewan. Di sisi lain, kekuatan otoritas teritorial memiliki berbagai bidang termasuk penggunaan lahan, pengembangan lahan perumahan, fasilitas perkotaan, keamanan sanitasi dan publik. Walikota dan anggota dewan pengurus wilayah dipilih secara langsung.

a. Rencana Tata Ruang yang terkait dengan Lahan dan Pembangunan Daerah

Sistem perencanaan kota di Selandia Baru terdiri dari dokumen perencanaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pengelolaan Sumberdaya (1991), Undang-Undang Pemerintahan Daerah (2002) dan Undang-Undang Amandemen Pengelolaan Transportasi Darat (2003).

Setiap dewan daerah didorong untuk membentuk Strategi Pengembangan Ekonomi Daerah. Unit Infrastruktur Nasional yang didirikan di Departemen Keuangan pada tahun 2009 telah mulai merumuskan Rencana Infrastruktur Nasional termasuk bidang transportasi, komunikasi, energi, penyediaan air bersih, pengairan dan infrastruktur sosial. Visi jangka panjang selama 20 tahun menargetkan 2030 didirikan pada tahun 2011 untuk menetapkan kerangka pembangunan infrastruktur. Rencana Infrastruktur Nasional bertujuan untuk cara jangka panjang dan terjadwal dalam menggunakan dana. Berdasarkan kegiatan sejak 2010, mereka berencana merumuskan rencana yang andal pada 2015.

Setelah pembentukan Rencana Auckland yang merupakan dokumen berdasarkan konsep "rencana tata ruang" baru, efektifitas penetapan rencana tata ruang untuk daerah-daerah di luar Auckland telah diperiksa kembali (terutama rencana yang terkait dengan pendanaan nasional untuk pembangunan infrastruktur). Juga telah dibahas tentang posisi "rencana tata ruang" di antara rencana nasional (termasuk gagasan Rencana Tata Ruang Nasional).

b. Trend di Metropolitan Area (Auckland)

Pembentukan Rencana Auckland yang merupakan rencana tata ruang pertama dan juga rencana yang memiliki keterkaitan dengan rencana keuangan. Kota Auckland menjadi Otoritas Kesatuan pada tanggal 1 November 2010, dengan menggabungkan satu Dewan Regional dan tujuh Otoritas Teritorial. Diharapkan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah (Auckland Council) 2009 bahwa Auckland Plan akan berkontribusi terhadap kesejahteraan sosial, ekonomi, lingkungan dan budaya Auckland melalui Strategi Jangka Panjang Menyumbang Pertumbuhan dan Pengembangan yang Efisien dan Komprehensif di Auckland (20-30 rencana tahun).

- Rencana Auckland terdiri dari Rencana Kesatuan yang menyatakan kebijakan dan peraturan untuk melaksanakan rencana tersebut, Rencana Berbasis Tempat, Strategi Inti dan Rencana Jangka Panjang.
 - Setelah empat tahap dimulai dari lokakarya pertama diikuti oleh Hasil Papers of Free Discussion, Draft Auckland Plan dan kemudian Final Auckland Plan, akhirnya rencana terakhir diterbitkan pada bulan Maret 2012 (memerlukan 17 bulan untuk didirikan).
 - Rencana Auckland adalah rencana tata ruang pertama di Selandia Baru dan karena terkait dengan rencana keuangan, hal itu telah menarik banyak perhatian pemerintah daerah lainnya.
- c. Hasil yang ingin dicapai dan strategi pengembangan
- Rencana Auckland dirumuskan berdasarkan visi Walikota saat ini; "Jadikan Auckland sebagai kota yang paling nyaman di dunia untuk dijalani."
 - Pertumbuhan penduduk diperkirakan satu juta dalam 30 tahun dan 400 ribu rumah direncanakan akan dibangun (populasi saat ini sekitar 1.5 juta).
 - 60% dari satu juta diperkirakan akan meningkat secara alami dan masuk dari daerah lain di dalam negeri sementara 40% diperkirakan masuk dari luar negeri.

- Rencana tersebut akan menuju pembangunan berkualitas tinggi dan ringkas berdasarkan konsep "70 untuk di dalam Metropolitan Urban Limit dan 40 untuk di luar Metropolitan Urban Limit (pengembangan baru)" pada tahun 2010.

d. Pembangunan Ekonomi Daerah

Pada bulan Juli 2012, Kementerian Bisnis, Inovasi dan Ketenagakerjaan (MBIE) diformulasikan dengan mengintegrasikan dua kementerian dan dua departemen. Memiliki Kementerian Pembangunan Ekonomi dan Kementerian Ilmu Pengetahuan dan Inovasi sebagai inti dari kementerian baru tersebut dibentuk dengan menyatukan Departemen Tenaga Kerja di bawah Kementerian Pekerjaan dan Perburuhan dan Departemen Bangunan dan Perumahan di bawah Kementerian Lingkungan Hidup juga.

Kepentingan utama MBIE adalah untuk membuat saran politik untuk kelompok daerah atau kota (kebanyakan Auckland dan Christchurch) untuk memaksimalkan kontribusinya terhadap pembangunan nasional dan kemakmuran. MBIE mengatur pengelolaan Kantor Kebijakan Auckland, otoritas yang menangani peningkatan daya saing internasional Auckland, yang merupakan aliansi kementerian terkait dari pemerintah pusat yang didirikan pada tahun 2005. Juga MBIE menerapkan Core Cities Research yang menargetkan enam kota terbesar seperti Auckland, Christchurch, dan lain-lain.

Pada saat yang sama, MBIE mulai menangani, setelah bekerja sama dengan Kantor Kebijakan Auckland, kebijakan pembangunan daerah untuk wilayah-wilayah di luar kawasan metropolitan dan kebijakan untuk memungkinkan masing-masing daerah berkembang dengan memanfaatkan karakter spesifik mereka, yang keduanya didasarkan pada analisis ekonomi regional yang dilaksanakan dengan membagi negara menjadi 16 wilayah. Dalam upaya untuk mengatasi pendekatan tradisional tergantung pada subsidi dan transfer ke kebijakan regional yang cerdas dan spesifik seperti yang diterapkan di negara-negara OECD dan UE, Selandia Baru

sedang melakukan upaya pengembangan teknik dan keterampilan yang disesuaikan dengan karakteristik regional.

Setelah kita mempelajari model kebijakan penataan ruang di beberapa negara seperti Belanda, Denmark dan Selandia Baru, penulis mencoba untuk membandingkan kebijakan penataan ruang di Indonesia dengan di beberapa negara tersebut. Pengaturan tata ruang di Indonesia berpedoman pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 mengatur kebijakan Tata Ruang di Indonesia secara umum, selanjutnya ketentuan ini ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Konsep penataan ruang dalam undang undang ini adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang memperhatikan aspek-aspek, kondisi fisik wilayah daerah yang rentan terhadap bencana, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial budaya, politik, hukum, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan serta geografis, geopolitik, dan geoekonomi.²³²

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan terhadap proses penataan ruang yang mencakup tahapan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu pendekatan yang diyakini dapat mewujudkan keinginan akan

²³² Edy Lisdiono, 2008, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, hlm 79

ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan serta tidak menimbulkan dampak terhadap bencana banjir, longsor dan bencana lainnya. Melalui pendekatan penataan ruang, maka ruang kehidupan yang direncanakan menurut kaidah-kaidah yang menjamin tingkat produktifitas yang optimal yang tetap memperhatikan aspek keterlanjutan agar memberikan kenyamanan dan menjaga keseimbangan kelestarian lingkungan hidup bagi masyarakat dan makhluk hidup lainnya.

Untuk memberikan kepastian hukum, undang-undang Penataan Ruang dijadikan pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan di daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di daerah, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, dan penataan ruang kawasan strategis daerah. Hal tersebut memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab serta pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota didalam penyelenggaraan penataan ruang, maka didalam Undang Undang Penataan Ruang diamanatkan ketentuan bahwa Pemerintah Daerah diberi waktu selama tiga tahun untuk melakukan penyesuaian terhadap rencana tata ruangnya, yaitu dengan melakukan peninjauan kembali atau penyempurnaan rencana tata ruang wilayah agar sesuai dengan ketentuan yang telah diamanatkan dalam Undang Undang Penataan Ruang.

Permasalahan tata ruang di Indonesia adalah terjadinya alih fungsi lahan dan konflik lintas sektoral, banyak kawasan hijau seperti hutan lindung dan areal pertanian dialih fungsikan menjadi kawasan perumahan dan pemukiman. Apalagi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk didalamnya mengelola dan merencanakan tata ruang di daerah.

Keadaan ini melahirkan suatu kebijakan RTRW yang tidak konsisten dengan rencana tata ruang nasional sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007. Menurut Budihardjo, perubahan tata ruang terjadi karena adanya kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan, bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat. Problem tata ruang semakin krusial ketika ada faktor-faktor yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan seperti jumlah penduduk yang sangat besar, meningkatnya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan, penggunaan ruang tidak sesuai peruntukan, menurunnya luas kawasan yang berfungsi lindung, kawasan resapan air dan meningkatnya DAS kritis, dan belum berfungsi secara optimal penataan ruang dalam rangka menyeleraskan dan memadukan berbagai rencana dan program, serta kerusakan atau menurunnya kualitas lingkungan hidup.²³³

Oleh karena itu Indonesia harus belajar lebih banyak kepada Belanda, Denmark dan juga Selandia Baru karena konsep perencanaan kota di negara-negara tersebut sudah sangat terstruktur dengan cukup rapi mulai dari tingkatan negara sampai kepada zonasi kawasan. Bahkan RTRW di Belanda telah membuat suatu perencanaan yang mengintegrasikan 4 kota besar di negara itu dalam Randstad. Perencanaan Ruang di Belanda juga lebih memperhatikan sisi ekologi wilayah dimana dibuatkannya rencana ruang untuk wilayah sungai, hutan, serta pembangunan taman kota yang atraktif. Dan yang tidak kalah penting adalah masyarakat diikutsertakan dalam setiap penyusunan dokumen perencanaan serta penegakan dokumen perencanaan yang telah disahkan.

Hal-hal seperti itulah yang belum bisa diterapkan di Indonesia. Indonesia memang telah memiliki berbagai macam dokumen perencanaan mulai dari tingkat Nasional,

²³³ Darwin Ginting, *Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanaman Modal Agrobisnis*, Jurnal Hukum Ius Qula Iustum, Vol. 18, No. 1, Januari 2011

Propinsi dan tingkat Kabupaten/Kota. Namun sangat disayangkan konsep tata ruang yang dipakai masih berorientasikan pertumbuhan ekonomi bukan pembangunan yang berkelanjutan. Dapat dilihat bahwa masih cukup banyak rencana tata ruang yang lebih mementingkan pembangunan kawasan industry atau kawasan ekonomi dibandingkan membangun taman kota, atau mempreservasi kawasan lindung seperti hutan, sungai dan danau.

Pelibatan peran serta masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang pun masih sangat minim jika tidak ingin dibilang tidak ada. Padahal dalam Undang-Undang Tata Ruang Nomor 26 Tahun 2007 telah mengamanatkan bahwa peran serta masyarakat dalam penataan ruang dilakukan dengan berpartisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang. Namun kenyataan yang ada saat ini masyarakat sebagai pemilik dan pengguna ruang tidak pernah dilibatkan secara aktif dalam penyusunan rencana tata ruang. Jangankan dilibatkan, untuk mengetahui rencana tata ruang yang telah dibuat pemerintah pun masyarakat mengalami kesulitan.

Gambaran singkat perbedaan kebijakan penataan ruang di Indonesia dengan di beberapa negara apabila dikaitkan dengan teori sistem hukum dari Lawrence Friedman, dapat dilihat dari gambar dibawah ini :

No	Negara	Substansi	Struktur	Kultur
1	Belanda	Perencanaan tata ruang diatur dalam UU Perencanaan Tata Ruang/ Wet op de Ruimtelijke (WRO) berlaku sejak tahun 2008. Dalam UU ini Provinsi dan	Kelembagaan diatur oleh <i>National Spatial Planning Agency, The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment</i> Badan ini	Memberikan porsi yang besar kepada keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Melalui Strategi ini pemerintah ingin memberikan

		Pemerintah Kota (Municipal Authorities) diberi kewenangan untuk menyusun Rencana Zonasi (RDTR) dari Rencana tata Ruang yang telah ditetapkan.	membuat perencanaan tata ruang 2040 berdasarkan kerja sama regional mencakup 36 kotamadya. 2 provinsi dan 1 kota.	tanggungjawab yang lebih besar kepada berbagai aktor pembangunan seperti dewan kota, lembaga masyarakat serta warga masyarakat.
2	Denmark	Perencanaan tata ruang diatur dalam UU Perencanaan Tata Ruang berlaku sejak tahun 2007. Pemerintah daerah merumuskan pengembangan Rencana tata Ruang (RDTR) berdasarkan visi pembangunan setiap wilayah	Kelembagaan tata ruang disusun oleh pemerintah pusat, rencana tata ruang regional oleh Otoritas Regional, dan perencanaan kota oleh setiap kotamadya. Menteri memegang hak veto untuk mensinergikan RTRW Kota dan RTRW Nasional	Setiap tahun menjelang Pemilu, Menteri mempublikasikan Ringkasan Perencanaan Wilayah kepada masyarakat. Ringkasan ini berisi persyaratan yang harus dipenuhi dalam penataan ruang. Hal ini sesuai UU yang merupakan perjanjian politik antara Pemerintah Pusat dan

				Pemerintah Daerah.
3	Selandia Baru	Rencana tata rang diatur dalam UU Pengelolaan Sumber Daya (1991), UU Pemda (2002), dan UU Transportasi darat. Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR) dirumuskan dalam Aucland Plan 2011 yang harus memberikan kontribusi pada kesejahteraan , ekonomi, lingkungan dan budaya.	RTRW disusun oleh Dewan Daerah sebagai usulan kepada pemerintah pusat. pengelolaan tata ruang didasarkan pada Rencana Auckland dengan menggabungk an Dewan Regional dengan tujuh otoritas teritorial	Sebagai negara Monarki Konstitusional yang mengakui Ratu Inggris senagai Kepala Negara dengan sistem Pemerintahan Parlementer, perencanaan tata ruang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Raja)
4	Indonesia	Pasal 33 UUD 1945, UU nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP nomor 26 tahun 2008	Pengelolaan Tata Ruang dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang. Badan ini bersifat ad hoc, sehingga	Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatud dan mengurus rumah tangga

		tentang RTRW Nasional, dan PP nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	dalam pelaksanaan kegiatannya tidak berjalan efektif	sendiri, termasuk kebijakan tata ruang, sehingga kontrol pemerintah pusat terhadap kebijakan di daerah sangat lemah.
--	--	--	--	--

Dari bagan tersebut, maka nilai-nilai yang berlaku dalam pengelolaan tata ruang di beberapa negara sebagai hasil dari perbandingan tata ruang adalah, bahwa penataan ruang diatur dalam suatu peraturan yang berlaku secara nasional. Pemerintah memiliki kontrol yang kuat dalam mengawasi pengelolaan tata ruang di wilayahnya. Di Belanda dilakukan kerjasama regional untuk mendukung visi pengelolaan tata ruang secara nasional. Di Denmark, menteri Lingkungan Hidup memiliki hak veto untuk mensinergikan tata ruang kota dengan tata ruang nasional. Di Selandia Baru pengelolaan tata ruang didasarkan pada Rencana Auckland dengan menggabungkan Dewan Regional dengan tujuh otoritas teritorial. Pengelolaan tata ruang di negara-negara perbandingan memperlihatkan bahwa perencanaan tata ruang dilakukan dengan prinsip keberlanjutan (*sustainability*). Sehingga dalam pelaksanaannya mengedepankan prinsip konsistensi dalam pengelolaan tata ruang. Perencanaan dan pengelolaan tata ruang dilakukan dengan mekanisme bottom up, masyarakat diajak untuk memberikan masukan kepada pemerintah sebagai bahan untuk perumusan perencanaan tata ruang.

B. Nilai-Nilai Universal Dalam Kebijakan Tata Ruang

1. Nilai-Nilai Kesejahteraan Masyarakat yang Berkeadilan

Dari perbandingan kebijakan penataan ruang di beberapa negara, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa tiga asas yang

merupakan nilai internasional yang menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan tata ruang, yaitu:

a. Asas kepatuhan dan kepastian hukum

Kebijakan tata ruang di beberapa negara dituangkan dalam suatu Undang Undang yang sudah memiliki kekuatan penuh karena proses perumusannya berbasis pada peran serta masyarakat (bottom up). Di Belanda Perencanaan Tata Ruang dilakukan oleh lembaga tetap *National Spatial Planning Agency, The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment*, Badan ini membuat perencanaan ruang yang bisa mengakomodir penggunaan ruang dalam jumlah terbatas namun menarik, enak ditinggali dan menciptakan masyarakat yang sejahtera. Di Denmark Menteri memegang hak veto untuk mensinergikan RTRW Kota dan Nasional

b. Asas pengawasan dan keberlanjutan

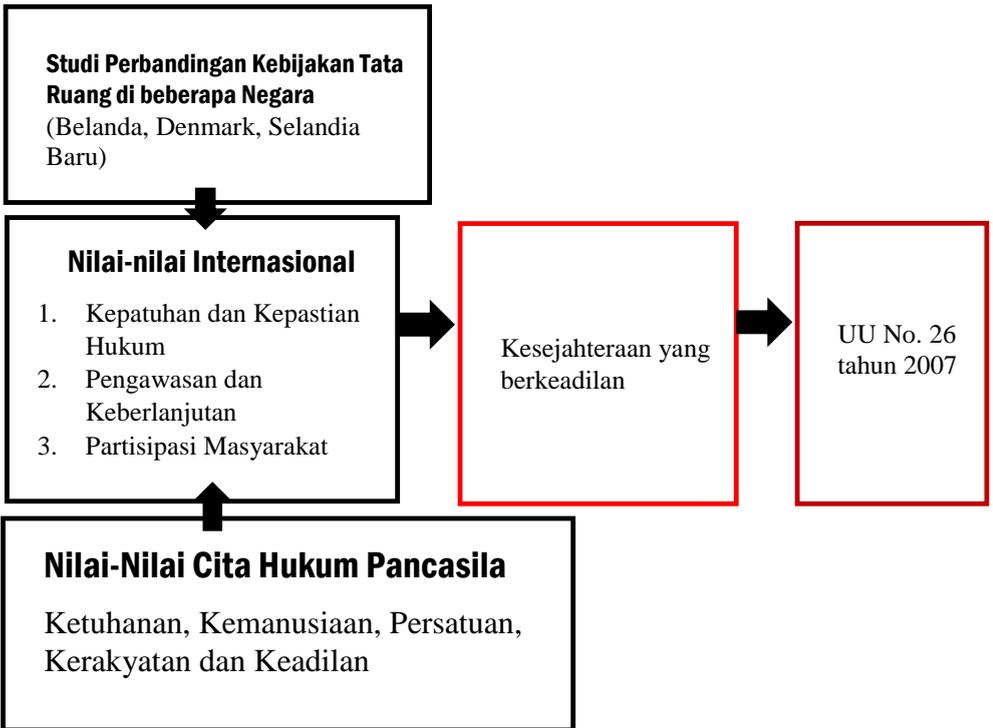
Kebijakan tata ruang di beberapa negara perbandingan memberi keleluasaan kepada Pemerintah atau lembaga yang berwenang di bidang tata ruang (Menteri) untuk memegang hak veto dalam mensinergikan RTRW Kota dan Nasional. Dengan demikian ada pengawasan dan jaminan keberlanjutan pemerintah pusat terhadap kebijakan tata ruang di daerah

c. Asas partisipasi masyarakat

Belanda dan Denmark memberikan porsi yang besar kepada keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan tata ruang. Melalui Strategi ini pemerintah ingin memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada berbagai aktor pembangunan seperti dewan kota, lembaga masyarakat serta warga masyarakat.

Ketiga nilai tersebut kemudian disandingkan dengan nilai-nilai budaya Bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila-sila Pancasila, yaitu ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial, maka ditemukan nilai-nilai baru yang bisa diterapkan dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang di Indonesia sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis keadilan, sebagaimana gambar di bawah ini :

Nilai-nilai Kebijakan Tata Ruang Yang Sejahtera dan Berkeadilan



Gambar di atas dapat dijelaskan bahwa nilai-nilai internasional dielaborasi dengan falsafah pancasila menghasilkan nilai keadilan dan kesejahteraan, yang kemudian diimplementasikan dalam asas-asas penataan ruang sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Semangat hukum progresif lebih relevan dilakukan sebagai upaya merekonstruksi nilai sebab karakteristik progresifitas hukum ini menolak status quo

masyarakat.²³⁴ norma hukum yang dibangun harus mampu mendeskripsikan proses sosial yang terjadi. Strategi pemahaman dasar dalam rekonstruksi berangkat dari cita hukumnya yang dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat.

Gustav Radbruch berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya.²³⁵ apa yang diuraikan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 merupakan pokok pikiran dari cita hukum, yang tidak lain adalah Pancasila sebagai cita bangsa Indonesia dalam bentuknya sebagai gagasan, rasa, cipta, pikiran dan hukum sebagai kenyataan dalam kehidupan masyarakat. Rekonstruksi nilai-nilai kebijakan di bidang tata ruang dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945, dengan strategi dasar rekonstruksi menggunakan nilai-nilai cita hukum Pancasila meliputi :

- a. Asas Ketuhanan, pengalokasian tata ruang sebagai sumber daya alam adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa harus dimanfaatkan untuk kepentingan bersama.
- b. Asas Kemanusiaan, pemanfaatan tata ruang harus berlandaskan pada perilaku dan budi pekerti yang baik.
- c. Asas Persatuan, pengelolaan tata ruang harus dalam koridor menjaga kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia berlandaskan pada UUD 1945.
- d. Asas Demokrasi, menumbuhkembangkan peran serta masyarakat dalam perencanaan dan pemanfaatan tata ruang melalui penegakan hukum yang berkeadilan.
- e. Asas Keadilan Sosial, perencanaan dan pemanfaatan tata ruang harus dalam konteks menjaga keseimbangan yang bertanggung jawab dan berkeadilan. Menciptakan

²³⁴ Endang Soetrisno, Lok. Cit, hlm 325

²³⁵ Esmi Warassih, *Penelitian Sosio Legal , Dinamika, Sejarah dan Perkembangannya* (Workshop Pemuakhiran Metode Penelitian Hukum, Bandung 20-21 Maret 2006, hlm 7

keseimbangan dalam pemanfaatan tata ruang untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga nilai-nilai keadilan.

Landasan cita hukum inilah yang selanjutnya melandasi nilai-nilai yang termuat dalam kebijakan tata ruang. Pada tataran filosofis, proses perumusan kebijakan daerah di bidang tata ruang perlu dikembangkan nilai-nilai progresivitas sehingga tetap mengusung nilai keutamaan mempertimbangkan kearifan lokal, kelestarian yang berkelanjutan, pembangunan berkelanjutan, keterpaduan, kemitraan para pihak yang terlibat dalam pengelolaan tata ruang, nilai pemerataan, konsistensi, keadilan, kepastian hukum, dan akuntabilitas. Penerapan nilai-nilai ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Teori kesejahteraan yang berkeadilan merupakan karakteristik yang dimiliki hukum progresif yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan manusia yang peka terhadap perubahan yang terjadi pada masyarakat. Dari rumusan tersebut, penulis merangkum sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis keadilan, kebijakan daerah di bidang tata ruang, harus memiliki asas keterpaduan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, akuntabilitas, **kelestarian, dan kebermanfaatannya**. Asas-asas tersebut secara umum telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 2 Undang Undang Penataan Ruang, penulis menambahkan asas kelestarian dan kebermanfaatannya, agar dalam penataan ruang tetap memperhatikan kelestarian alam terutama kawasan sumber mata air dan daerah resapan, sehingga tidak dialih fungsikan menjadi kawasan pembangunan yang selama ini dilakukan.

Secara filosofis Undang-Undang Penataan Ruang di bentuk berdasarkan nilai-nilai Pancasila, yaitu bahwa penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam harus betul-betul memperhatikan nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila,

yaitu nilai Ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan dan kesatuan, nilai demokratis dan nilai keadilan sosial.

Hasil kajian terhadap Undang-Undang Penataan Ruang, menunjukkan bahwa nilai-nilai filosofis dalam pengelolaan tata ruang diatur dalam asas-asas penataan ruang yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang Undang Penataan Ruang, yaitu:

- a. *asas keterpaduan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan.
- b. *asas keserasian*, keselarasan, keseimbangan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah
- c. *asas keberlanjutan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang
- d. *asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- e. *asas keterbukaan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. *asas kebersamaan dan kemitraan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. *asas perlindungan kepentingan umum*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. *asas kepastian hukum dan keadilan*, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan, mempertimbangkan rasa

keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil

- i. *asas akuntabilitas*, bahwa penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan baik prosesnya, pembiayaannya maupun hasilnya.

Dari semua asas tersebut, ditinjau dari filosofis, sudah menggambarkan nilai-nilai kesejahteraan, namun karena pelaksanaan kebijakan tata ruang masih menimbulkan permasalahan alih fungsi lahan, penulis mencoba untuk menambahkan asas baru dalam penataan ruang, yaitu asas **kelestarian dan kebermanfaatan**. Asas kelestarian diperlukan sebagai upaya agar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang sangat memperhatikan kelestarian alam termasuk didalamnya kelestarian kawasan strategis yang merupakan lahan kehidupan masyarakat. Kelestarian artinya menjaga dan memelihara dan mendudukkan tanah pada fungsi esensinya yaitu penopang kehidupan. Asas kebermanfaatan diharapkan agar dalam perumusan kebijakan tata ruang menghasilkan rencana umum dan rencana rinci tata ruang sehingga dapat dijadikan pedoman dalam arah kebijakan pembangunan, juga dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam perumusannya sehingga kebijakan yang dibuat merupakan kristalisasi kehendak dari masyarakat itu sendiri. Kebijakan yang dibuat berbasis peran serta masyarakat akan memberikan tingkat kepastian hukum yang tinggi. Gustav Radbruch mengatakan, bahwa kepastian hukum adalah bagian dari cita hukum (*Idee des Rechts*). Karena cita hukum ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*Grunwerten*), yaitu: keadilan (*Gerechtigkeit*), kebermanfaatan (*Zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).

Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa Hukum ini positif, artinya ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Rechts*). Kedua, bahwa Hukum ini didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah

dijalankan. Keempat, Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Istilah kepastian hukum menurut Anton M. Moeliono memiliki makna perangkat hukum suatu Negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga Negara yang jika dihubungkan dengan pendapat Soedikno Mertokoesoemo sebagai "pelindung yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pandangan tersebut, bahwa kepastian hukum mensyaratkan perangkat hukum dalam suatu Negara memiliki kemampuan sesungguhnya untuk menjamin hak dan kewajiban setiap warga Negara yang mencegah tindakan sewenang-wenang dari aparaturnya. Prinsip kebermanfaatannya dalam penataan ruang yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya.

Kegiatan penataan ruang sebagai salah satu bagian dari kegiatan, penataan, penyediaan, peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan sumber daya diarahkan untuk menciptakan pemanfaatan ruang yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya secara baik, dan pemanfaatan ruang yang berkualitas. Sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara baik, dan pemanfaatan ruang secara berkualitas untuk:

1. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera,
2. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan keberadaan sumber daya manusia,
3. Meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia,

4. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negative terhadap lingkungan,
5. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan

Hal ini selaras dengan pemikiran Thomas Aquina yang mengatakan bahwa sasaran utama dari pembentukan hukum adalah untuk menjadikan setiap orang, baik sebagai anggota masyarakat maupu sebagai warga negara hidup secara baik. Tatanan hukum itu tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya.

Penambahan asas kelestarian dan kebermanfaatan dalam kebijakan pengelolaan tata ruang sebagai rekontruksi nilai yang ditawarkan sebagai upaya agar perencanaan tata ruang berbasis pada **nilai-nilai Kesejahteraan yang Berkeadilan**. Nilai ini mengkonsepkan hukum harus membawa masyarakat untuk hidup sejahtera dengan tetap memperhatikan nilai-nilai keadilan. Konsep ini sejalan dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Cita-cita ini tercapai apabila kebijakan perencanaan dan pemanfaatan tata ruang tidak sekedar berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (kesejahteraan) tetapi juga memperhatikan pada nilai-nilai keadilan. Dalam pembuatan suatu produk hukum, tidak hanya memandang dari segi yuridisnya saja. Artinya pembentukan sebuah produk hukum tidak hanya berdasarkan nilai hukum yang harus ditetapkan namun juga harus memandang aspek filosofis dan aspek sosiologis. Kedua aspek ini tentu bertujuan supaya hukum mengakar serta diterima oleh masyarakat. Pertimbangan terhadap aspek filosofis dan aspek sosiologis akan mendapat respon hukum dari masyarakat, mereka tidak akan memandang hukum sebagai kepentingan, namun masyarakat akan menyadari makna dari kebutuhan hukum tersebut.²³⁶

²³⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2015, *Hukum Responsif* .terjemahan., Penerbit Nusa Media, Bndung, hlm. 83

Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya akan bersifat respon terhadap kepentingan seluruh elemen, baik dari segi masyarakat ataupun dari segi penegak hukum. Hasil dari produk hukum tersebut mengakomodir kepentingan rakyat dan penguasanya. Prinsip check and balance akan selalu tumbuh terhadap dinamika kehidupan masyarakat.²³⁷

Dalam mengkalkulasikan apakah produk hukum tersebut responsif ada indikator yang bisa dipakai dalam penilaian sebuah produk hukum tersebut. Penialan yang dipakai adalah proses pembuatannya, sifat hukumnya, fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran terhadap pasal-pasal dari produk hukum tersebut. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat. Kemudian dilihat dari fungsi hukum yang berkarakter responsif tersebut harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasikan kekuasaannya. Sehingga fungsi hukum bisa menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat.

Kemudian dilihat dari segi penafsiran produk hukum yang berkarakter responsif tersebut biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksana dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal yang bersifat tehknis, bukan dalam sifat pengaturan yang bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya.

Teori nilai **Kesejahteraan yang Berkeadilan** sedikit berbeda dengan konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare staat*). Pengertian Negara Kesejahteraan antara lain disebutkan:

²³⁷ Ibid, hlm 85

*Welfarestate is a nation in wich the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation , old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf also termed welfare regulatory state*²³⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis Liberalis.²³⁹ Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara.²⁴⁰ Ada tiga interpretasi utama mengenai gagasan *welfare state*, yaitu:²⁴¹

1. *The provision of welfare services by the state.*
2. *An ideal model in which the state assumes primary responsibility for the welfare of its citizens. This responsibility is comprehensive, because all aspects of welfare are considered; a "safety net" is not enough, nor are minimum standards. It is universal, because it covers every person as a matter of right*
3. *The provision of welfare in society. In many "welfare states", especially in continental Europe, welfare is not actually provided by the state, but by a combination of independent, voluntary, mutualist and government services. The functional provider of benefits and services may be a central or state government, a state-sponsored company or agency, a private corporation, a charity or another form of non-profit organization*

Kelemahan faham Negara Kesejahteraan (Welfare state) adalah adanya keinginan untuk menjamin atau menanggung beban

²³⁸ Bryan A Garner, Blacks law Dictionary Seventh Edition, West Group St Paul, Minn, 1999, hlm 1588

²³⁹ Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai IlmunHukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, hlm 225

²⁴⁰ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State, Sociological Introduction*, California, Stanford University Press, 1992, hlm 126

²⁴¹ *Welfare State*, diperoleh dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state diakses pada 16 Mei 2017

sosial yang dipanggul individu dalam suatu negara, pada kondisi tertentu hal ini memberatkan anggaran negara dan bahkan menghambat pertumbuhan ekonomi suatu negara. Bahkan menurut Jansen, *welfare state* di Eropa berada dalam bahaya, karena transfer kekayaan (*wealth*) dari individu-individu yang produktif kepada mereka yang tidak atau kurang produktif, menghasilkan stagnasi dalam pertumbuhan ekonomi, terutama dalam menghadapi ekonomi global.²⁴²

Selanjutnya Jansen menguraikan sisi negatif dari *welfare state*, *diantaranya* seringkali tidak adil ketika mengambil hak milik individu melalui pajak yang berlebihan, mengganti putusan kolektif pemerintah demi kebebasan dan putusan individual, mengurangi inisiatif dan *entrepreneurship* individu dalam suatu Negara, dan memperluas kekuasaan pemerintah dan sangat terbuka kemungkinan untuk melakukan korupsi. Hal senada disampaikan oleh Lionel Trilling-seorang pemikir liberal kontemporer yang menyebut bahwasanya: "*Some paradox of our natures leads us, when once we have made our fellow men the objects of our enlightened interest, to go on to make them the object of our pity, then of our wisdom, ultimately of our coercion. It is to prevent this corruption, the most ironic and tragic that man knows, that we stand in need of the moral realism which is the product of the moral imagination*".²⁴³

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis menyimpulkan bahwa konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*) tidak sesuai dengan kebijakan penataan ruang di daerah. Konsep Welfare State yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang malah menimbulkan permasalahan alih fungsi lahan yang jelas-jelas merugikan masyarakat karena tidak memberikan rasa keadilan. Oleh karena itu sudah selayaknya nilai-nilai ***Kesejahteraan yang Berkeadilan*** diterapkan dalam perencanaan dan pemanfaatan

²⁴²G Richard Jansen, *Socialism and The Welfare State*, dalam <http://lamar.colostate.edu/socialismprimer.html>, diakses pada 1 Maret 2016

²⁴³ Qustan Abqary, *Konsep Negara Welfare State*, Jurnal Filsafat Wisdom, Vol. 17, No. 1, April 2007

tata ruang di Indonesia. Penulis sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Satjipto bahwa hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia.

Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

2. Perlindungan Hukum Dalam Kebijakan Tata Ruang

Pembukaan UUD 1945 telah merumuskan beberapa hak dasar individu dan masyarakat sebagai berikut²⁴⁴ :

- a. Hak untuk hidup merdeka tercermin dalam alinea pertama, kedua, dan ketiga.
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum, tercermin dalam alinea keempat
- c. Hak untuk memperoleh kesejahteraan dan pendidikan tercermin dalam alinea keempat
- d. Hak untuk ikut serta dalam pembelaan negara tercermin dalam alinea keempat

²⁴⁴ Arba, *Hukum tata Ruang dan tata Guna Tanah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm154

Ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam pasal-pasal UUD 1945 diatas memberikan jaminan hak-hak bagi individu dan anggota masyarakat untuk melaksanakan dan menikmatinya. Jaminan individu dan hak-hak masyarakat tersebut diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka memacu motivasi masyarakat agar berperan serta dalam pembangunan, maka pemerintah daerah hendaknya dapat menciptakan kondisi yang dapat menimbulkan motivasi masyarakat agar secara sukarela berperan serta dalam pembangunan kota, melalui sikap dan kebijakan sebagai berikut:

- a. Menyediakan informasi tentang kegiatan pembangunan kota yang dapat dilaksanakan melalui kemitraan antara pemerintah dan masyarakat.
- b. Menumbuhkan rasa tanggung jawab dikalangan penduduk kota untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan kegiatan tersebut demi kepentingan bersama,
- c. Menanamkan rasa percaya dikalangan masyarakat bahwa kontribusi mereka pada akhirnya akan memberikan dampak positif terhadap masyarakat dan usahanya.
- d. Memberikan bimbingan serta bantuan yang diperlukan masyarakat untuk dapat berperan serta.
- e. Menyediakan perangkat peaturan yang diperlukan untuk menjamin kerja sama yang saling menguntungkan antara pemerintah dan masyarakat.
- f. Pemerintah perlu lebih terbuka mengenai kebijakan yang ditempuh, kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, dan alasan mengapa kegiatan tersebut dilakukan terutama dalam mempersiapkan tata ruang.

Konsep peran serta masyarakat dalam penataan ruang meliputi peran serta masyarakat, stakeholders dalam perencanaan tata ruang kota, kepentingan umum dan good governance. Peran serta masyarakat diartikan sebagai kegiatan orang-orang atau sekelompok orang yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di yengah masyarakat, untuk berminat dan bergerak menyelenggarakan penataan ruang.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang, khusus tentang pembentukan peraturan daerah diatur oleh Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di dalam pasal 35 menentukan dalam penyusunan Prolegda Provinsi. Penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas, perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi, Rencanan pembangunan daerah, Penyelenggaraan otonomi daerah, dan aspirasi masyarakat daerah.

Sedangkan konsep peran serta masyarakat dalam Undang Undag Penataan Ruang diatur dalam Pasal 65, yaitu, Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran serta masyarakat, dan Peran serta masyarakat sebagaimana dilakukan melalui partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Adanya pemberian kewenangan kepada masyarakat untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan tata ruang dimaksudkan dalam rangka memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan penyediaan, peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan ruang dan sumber daya alam. Hal ini sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus melibatkan masyarakat. Pasal 96 menentukan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tulisan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan tersebut dilakukan melalui rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi ataupun seminar atau lokakarya.

Peran masyarakat dalam penataan ruang dapat disampaikan kepada Kepala Daerah, dapat dilaksanakan dengan cara:

- a. Menyampaikan masukan terkait arahan dan atau peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi kepada pejabat yang berwenang.
- b. Memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang

- c. Melaporkan kepada instansi atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang, dan
- d. Mengajukan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

C. Rekonstruksi Kebijakan Daerah Di Bidang Tata Ruang

Rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang tidak bisa dilepaskan dari rekonstruksi peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Oleh karena itu rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang ini harus dimulai dari rekonstruksi Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

1. Rekonstruksi Undang Undang Penataan Ruang

Rekonstruksi Undang Undang Penataan Ruang diperlukan karena undang undang adalah pedoman bagi daerah dalam membuat Peraturan Daerah (Perda). Peraturan Daerah tentang RTRW khususnya di wilayah III Cirebon tidak memiliki kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang tidak bisa dilepaskan dari rekonstruksi perundang-undangan yang ada di atasnya, karena menurut teori Hierarki Perundang-undangan, posisi Peraturan Daerah berada paling bawah, yang merupakan penjabaran dari peraturan di atasnya. Momentum rekonstruksi undang undang menjadi penting mengingat saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga sedang merumuskan perubahan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Jawa Barat.

Adanya upaya Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang melakukan proses perubahan Perda Tata Ruang, menjadi momentum baik bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, terutama di Wilayah III Cirebon untuk segera melakukan pembaharuan hukum dengan merekonstruksi Peraturan Daerah RTRW. Hal ini mengisyaratkan setidaknya ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam merekonstruksi sebuah kebijakan tata

ruang yang ideal, yaitu :²⁴⁵ **Pertama**, komponen prosedural dalam rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang. Dalam merekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang yang ideal diharapkan berlangsung dalam sebuah proses yang bersifat relasional-kolektif antara semua unsur yang terlibat dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan penataan ruang. **Kedua**, komponen substansial dalam rekonstruksi kebijakan penataan ruang. Upaya untuk melakukan rekonstruksi terhadap sebuah kebijakan penataan ruang dapat dibenarkan sepanjang masih ada keberpihakan untuk merespon kepentingan masyarakat dan rasa keadilan yang ingin diwujudkan, **Ketiga**, komponen nilai (budaya) dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang. Komponen nilai yang dianut oleh masyarakat juga menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang, karena kalau tidak demikian halnya maka segala aktivitas penataan ruang akan cenderung merusak tatanan nilai budaya yang dimiliki oleh masyarakat.

Rekontruksi Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 dilakukan terhadap ketentuan Pasal 2, yang mengatur tentang asas-asas penataan ruang. Rekontruksi dilakukan berupa penambahan asas kelestarian dan asas kebermanfaatan, sehingga pengaturannya sebagai berikut :

Bunyi Pasal Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkontruksi
Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: a. keterpaduan;	Asas-asas yang dirumuskan dalam Undang Undang Penataan Ruang belum mengatur	Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: a. keterpaduan;

²⁴⁵ Edy Lisdiono, 2009, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi

<ul style="list-style-type: none"> b. keserasian, keselarasan, keseimbangan; c. keberlanjutan; d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, e. keterbukaan, f. kebersamaan dan kemitraan; g. perlindungan kepentingan umum; h. kepastian hukum dan keadilan; i. akuntabilitas. 	<p>tentang kelestarian alam dan keberlanjutan pembangunan oleh karena itu perlu diatur atau ditambah dengan asas kelestarian dan asas kebermanfaatan</p>	<ul style="list-style-type: none"> b. keserasian, keselarasan, keseimbangan; c. keberlanjutan; d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, e. keterbukaan, f. kebersamaan dan kemitraan; g. perlindungan kepentingan umum; h. kepastian hukum dan keadilan; i. akuntabilitas j. kelestarian k. kebermanfaatn
--	--	---

Selanjutnya rekonstruksi dilakukan juga terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang Undang Penataan Ruang yang mengatur ketentuan yang harus diatur dalam RTRW Kabupaten/ Kota. Pasal ini hanya menguraikan ketentuan yang harus diatur dalam RTRW Kabupaten Kota, sebanyak enam point yaitu : tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten, rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten, rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten, penetapan kawasan strategis kabupaten, arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Direkonstruksi dengan ditambah satu point lagi ke 7 (tujuh) yaitu

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang memuat pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten, dengan demikian ketentuan tersebut menjadi sebagai berikut :

Bunyi Pasal Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkonstruksi
<p>Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten; c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan 	<p>Ketentuan Pasal 26 ayat (1) tidak memberikan penegasan kepada Pemerintah daerah untuk segera merumuskan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Sehingga pemerintah pusat tidak memiliki landasan yang kuat untuk memberikan sanksi kepada daerah yang tidak menyusun RDTR</p>	<p>Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten; c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten; d. penetapan kawasan strategis kabupaten;

<p>kawasan budi daya kabupaten;</p> <p>d. penetapan kawasan strategis kabupaten;</p> <p>e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan</p> <p>f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.</p>		<p>e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan</p> <p>f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.</p> <p>g. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang memuat pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten.</p>
--	--	--

2. Rekontruksi Peraturan Daerah Tata Ruang

Kebijakan daerah di bidang tata ruang yang dimuat dalam Peraturan Daerah tentang RTRW harus direkontruksi untuk menyelaraskan dengan ketentuan Undang Undang Penataan Ruang. Inti dari Rekontruksi Peraturan Daerah tentang RTRW ini adalah bahwa dalam Peraturan Daerah tentang RTRW ini juga sudah memuat tentang rumusan Rencana Rinci Tata Ruangnya atau (RDTR).

a. Rekontruksi Perda RTRW Kabupaten Kuningan

Pada Perda RTRW Kabupaten Kuningan, rekontruksi dilakukan terhadap BAB XII Ketentuan Peralihan pada Pasal 119. Pasal 119 berisi (3) ayat yang berbunyi :

- (1) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, semua peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang yang telah ada dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan belum diganti berdasarkan Peraturan Daerah ini.
- (2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka:
 1. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan dan telah sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah ini tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya.
 2. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan tetapi tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah ini berlaku ketentuan
 3. Pemanfaatan ruang yang diselenggarakan tanpa ijin dan bertentangan dengan peraturan daerah ini, akan ditertibkan dan disesuaikan dengan peraturan daerah ini.
 4. Pemanfaatan ruang yang sesuai dengan ketentuan peraturan daerah ini, agar dipercepat untuk mendapatkan ijin yang diperlukan
- (3) Prioritas penyusunan rencana Rinci Tata Ruang berikutnya meliputi :
 - a. RDTR Cilimus
 - b. RDTR Sindangagung
 - c. RDTR Kuningan
 - d. RDTR Luragung

- e. RDTR Ciawigebang
- f. RDTR Kadugede

Ketentuan Pasal ini direkonstruksi dengan ditambah ayat ke (4) menjadi sebagai berikut :

Bunyi Pasal Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkonstruksi
<p>(1) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, semua peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang yang telah ada dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan belum diganti berdasarkan Peraturan Daerah ini.</p> <p>(2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan dan telah sesuai dengan keentuan Peraturan Daerah ini tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya. b. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan tetapi tidak sesuai dengan keentuan 	<p>Pasal ini tidak memebrikan kepastian hukum karena penggunaan kata Prioritas, menjadi ketidakjelasan aturan sebagai suatu kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk segera menyusun RDTR, kalimat prioritas dianggap sebagai hak bukan kewajiban yang harus segera dilaksanakan.</p>	<p>(1) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, semua peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang yang telah ada dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan belum diganti berdasarkan Peraturan Daerah ini.</p> <p>(2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan dan telah sesuai dengan keentuan Peraturan Daerah ini tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya. b. Ijin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan tetapi tidak sesuai dengan keentuan Peraturan Daerah ini berlaku ketentuan

<p>Peraturan Daerah ini berlaku ketentuan</p> <p>c. Pemanfaatan ruang yang diselenggarakan tanpa ijin dan bertentangan dengan peraturan daerah ini, akan ditertibkan dan disesuaikan dengan peraturan daerah ini.</p> <p>d. Pemanfaatan ruang yang sesuai dengan ketentuan peraturan daerah ini, agar dipercepat untuk mendapatkan ijin yang diperlukan</p> <p>(3) Prioritas penyusunan rencana Rinci Tata Ruang berikutnya meliputi :</p> <p>a RDTR Cilimus</p> <p>b RDTR Sindangagung</p> <p>c RDTR Kuningan</p> <p>d. RDTR Luragung</p> <p>e. RDTR Ciawigebang</p> <p>f. RDTR Kadugede</p>		<p>c Pemanfaatan ruang yang diselenggarakan tanpa ijin dan bertentangan dengan peraturan daerah ini, akan ditertibkan dan disesuaikan dengan peraturan daerah ini.</p> <p>d Pemanfaatan ruang yang sesuai dengan ketentuan peraturan daerah ini, agar dipercepat untuk mendapatkan ijin yang diperlukan</p> <p>(3) Penyusunan rencana Rinci Tata Ruang meliputi :</p> <p>a RDTR Cilimus</p> <p>b RDTR Sindangagung</p> <p>c RDTR Kuningan</p> <p>d RDTR Luragung</p> <p>e RDTR Ciawigebang</p> <p>f RDTR Kadugede</p> <p>(4) Isi beserta uraian RDTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 (3) tercantum dalam Lampiran I dst, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p>
---	--	--

b. Rekontruksi Perda RTRW Kabupaten Indramayu

Rekontruksi Peraturan Daerah Tentang RTRW Indramayu dilakukan terhadap ketentuan Pasal 109, dengan merubah ketentuan ayat (9), sehingga menjadi sebagai berikut :

Bunyi Pasal 109 Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal 109 Setelah Direkontruksi
<p>(7) RTRW Kabupaten menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten.</p> <p>(8) Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (7) meliputi:</p> <p>a. Rencana Tata Ruang KSK; dan</p> <p>b. Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) terdiri atas (31 Kota):</p> <p>(9) Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (8) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.</p>	<p>Kelemahan Pasal 109 ayat (7) hanya menguraikan fungsi RTRW sebagai pedoman penyusunan RDTR. Ayat (8) menguraikan kewajiban Pemda dalam menyusun RDTR, dan ayat (9) hanya menjelaskan bahwa RDTR ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah. Tidak dijelaskan kapan dan bagaimana RDTR harus segera dirumuskan tidak diatur.</p>	<p>(7) Tetap</p> <p>(8) Tetap</p> <p>(9) Isi beserta uraian RDTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 tercantum dalam Lampiran I dst, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p>

c. Rekontruksi Perda RTRW Kabupaten Cirebon

Rekontruksi Peraturan Daerah Tentang RTRW Kabupaten Cirebon dilakukan terhadap Pasal 55. Ketentuan Pasal 55 berbunyi:

(3) Kawasan strategi provinsi di wilayah kabupaten terdiri atas:

- a. Kawasan strtategis provinsi sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi, dan
 - b. Kawasan strtategis provinsi fungsi dan daya dukung lingkungan hidup
- (4) Kawasan Strategis kabupaten terdiri atas:
- a. Kawasan strategis kabupaten sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi
 - b. Kawasan strategis kabupaten sosial budaya
 - c. Kawasan strategis kabupaten fungsi dan daya dukung lingkungan hidup
- (5) Kawasan Strategis kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun melalui Rencana Detail Tata Ruang yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- (6) Rencana penetapan kawasan strategis kabupaten sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) digambarkan dalam peta dengan tingkat ketelitian minimal 1: 50.000 tercantum dalam lampiran VI yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Ketentuan ini dirubah untuk pasal (3) dan penghapusan pasal (4), menjadi sebagai berikut :

Bunyi Pasal Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkontruksi
Pasal 55 (1) Kawasan strategi provinsi di wilayah kabupaten terdiri atas: a. Kawasan strtategis provinsi sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi, dan b. Kawasan strtategis provinsi fungsi	Pasal ini hanya menjelaskan kawasan strategis yang harus disusun dalam RDTR, tetapi tidak memberikan kejelasan kapan penetapan RDTR dilakukan, sehingga	Perubahan terhadap ketentuan ayat (3) Pasal 55, menjadi: a. Kawasan Strategis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) tercantum dalam Lampiran I

<p>dan daya dukung lingkungan hidup</p> <p>(2) Kawasan Strategis kabupaten terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Kawasan strategis kabupaten sesuai kepentingan pertumbuhan ekonomi b. Kawasan strategis kabupaten sosial budaya c. Kawasan strategis kabupaten fungsi dan daya dukung lingkungan hidup <p>(3) Kawasan Strategis kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun melalui Rencana Detail Tata Ruang yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah</p> <p>(4) Rencana penetapan kawasan strategis</p>	<p>menimbulkan ketidakpastian hukum</p>	<p>dst, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p> <p>b. dihapus</p>
---	---	--

<p>kabupaten sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) digambarkan dalam peta dengan tingkat ketelitian minimal 1: 50.000 tercantum dalam lampiran VI yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p>		
--	--	--

d. Rekontruksi Perda RTRW Kota Cirebon

Rekontruksi Peraturan Daerah Tentang RTRW Kota Cirebon dilakukan terhadap ketentuan Pasal 95 Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2012 tentang RTRW. Pasal ini berisi lima ayat yang isinya adalah:

- (1) Peraturan Daerah tentang Rencana tata ruang ini harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Rencana Detail Tata Ruang
- (2) Bagian dari wilayah kota yang akan disusun Rencana Detail Tata Ruangnya dapat merupakan kawasan strategis kota
- (3) Rencana Detail tata Ruang harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tigapuluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah
- (4) Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang dapat memuat peraturan tentang zonasi
- (5) Dalam hal peraturan daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang tidak memuat peraturan tentang zonasi harus ditetapkan peraturan daerah tentang zonasi paling lama 2 (dua) tahun sejak penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang.

Ketentuan pasal ini mengandung kelemahan karena tidak ada kejelasan bagi pemerintah daerah untuk segera merumuskan RDTR, olehkarena rekontruksi dilakukan terhadap ketentuan Pasal 95 ayat (1), menjadi :

Bunyi Pasal Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkontruksi
<p>(1) Peraturan Daerah tentang Rencana tata ruang ini harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Rencana Detail Tata Ruang</p> <p>(2) Bagian dari wilayah kota yang akan disusun Rencana Detail Tata Ruangnya dapat merupakan kawasan strategis kota</p> <p>(3) Rencana Detail tata Ruang harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tigapuluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah</p> <p>(4) Peraturan Daerah tentang Rencana</p>	<p>Pasal ini tidak memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah untuk segera merumuskan RDTR.</p>	<p>(1) Bagian dari wilayah kota yang telah disusun Rencana Detail Tata Ruangnya merupakan kawasan strategis kota</p> <p>(2) Isi dan uraian Rencana Detail Tata Ruang memuat peraturan tentang zonasi</p> <p>(3) Isi beserta uraian RDTR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) tercantum dalam Lampiran I dst, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p>

<p>Detail Tata Ruang dapat memuat peraturan tentang zonasi</p> <p>(5) Dalam hal peraturan daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang tidak memuat peraturan tentang zonasi harus ditetapkan peraturan daerah tentang zonasi paling lama 2 (dua) tahun sejak penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang.</p>		
---	--	--

e. Rekontruksi Perda RTRW Kabupaten Majalengka

Rekontruksi Peraturan Daerah Tentang RTRW Kabupaten Majalengka dilakukan terhadap ketentuan Pasal 114, yang berbunyi :

- (1) Jangka waktu RTRW Kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun yaitu tahun 2011 - 2031 dan dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (2) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar dan/atau perubahan batas teritorial wilayah daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undang, RTRW Kabupaten dapat ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (3) Peninjauan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan nasional

dan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang kabupaten dan/atau dinamika internal kabupaten.

- (4) Penyusunan rencana rinci tata ruang meliputi:
- a. RTR Kawasan Potensial Tumbuh;
 - b. RTR Kawasan Agropolitan meliputi Kecamatan Lemahsugih dan Kecamatan Ligung;
 - c. RTR Kawasan Pariwisata Sindangwangi;
 - d. RDTR Kecamatan Cikijing;
 - e. RDTR Kecamatan Sindang;
 - f. RDTR Kecamatan Panyingkiran;
 - g. RDTR Kecamatan Dawuan;
 - h. RDTR Kecamatan Palasah;
 - i. RDTR Kecamatan Kasokandel;
 - j. RDTR Kecamatan Sindangwangi;
 - k. RDTR Kecamatan Cigasong;
 - l. RDTR Kecamatan Maja;
 - m. RDTR Kecamatan Argapura;
 - n. RDTR Kecamatan Banjaran;
 - o. RDTR Kecamatan Talaga;
 - p. RDTR Kecamatan Cingambul;
 - q. RDTR Kecamatan Bantarujeg;
 - r. RDTR Kecamatan Lemahsugih; dan
 - s. RDTR Kecamatan Malausma.

Ketentuan pasal 114 ini mengandung kelemahan karena tidak memberikan kepastian hukum waktu perumusan RDTR, oleh karena itu terhadap ketentuan tersebut ditambah satu ayat, menjadi:

Bunyi Pasal Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Bunyi Pasal Setelah Direkonstruksi
(1) Jangka waktu RTRW Kabupaten adalah 20 (dua	Pasal tersebut tidak	(1) Tetap (2) Tetap (3) Tetap

<p>puluh) tahun yaitu tahun 2011 - 2031 dan dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.</p> <p>(2) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar dan/atau perubahan batas teritorial wilayah daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undang, RTRW Kabupaten dapat ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.</p> <p>(3) Peninjauan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan nasional dan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang kabupaten dan/atau dinamika internal kabupaten.</p>	<p>memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah untuk segera menyusun RDTR.</p>	<p>(4) Tetap</p> <p>(5) Isi beserta uraian RDTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 ayat (4) tercantum dalam Lampiran I dst, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.</p>
---	--	--

(4) Penyusunan rencana rinci tata ruang meliputi: RTR Kawasan dan RDTR (15 Kecamatan)		
---	--	--

Rekonstruksi Peraturan Daerah yang ditawarkan terhadap Perda RTRW di wilayah III Cirebon yang mencakup Kabupaten Kuningan, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu dan Kotamadya Cirebon harus segera dilakukan dan pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar ada kepastian hukum. Momentum perubahan dan pembaharuan hukum sedang berjalan karena pada saat ini Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat sedang melakukan kajian terhadap perubahan Perda RTRW Provinsi Jawa Barat. Rekontruksi Perda RTRW juga mendesak agar terdapat kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga pertumbuhan ekonomi yang pesat bisa diimbangi dengan nilai-nilai keadilan yang dirasakan oleh masyarakat di wilayah III Cirebon.

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintegrasi perlu diarahkan, dibantu, dipercepat dan induksi oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip. Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-macam masalah pembangunan akan dipecahkan pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal.²⁴⁶

²⁴⁶ Soetomo, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm 262

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintahan. Kewenangan pemerintah kabupaten / kota dalam penataan ruang diatur dalam ketentuan pasal 11 ayat (1) mengenai 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) dan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/ kota. Dalam ketentuan ayat (2) mengenai pelaksanaan Penataan Ruang meliputi : a) perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota, b) pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kota, c) pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kota.

Dengan aturan yang jelas dan mengikat, penataan ruang di wilayah III Cirebon khususnya dan di Jawa Barat dan Indonesia dapat tercipta ruang yang menarik, enak ditinggali dan menciptakan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Perencanaan tata ruang yang berwawasan lingkungan mendapat tantangan ketika dihadapkan pada realita yang ada dimana hampir semua kabupaten di wilayah III Cirebon memiliki pendapatan asli daerah (PAD) yang rendah. Minimnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap APBD selama ini menjadi fokus pembahasan anggaran antara DPRD dan Bupati/ Walikota untuk terus berupaya meningkatkan PAD. Tuntutan ini menjadi dilema tersendiri bagi pemerintah daerah, sehingga prioritas kegiatan adalah meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Kebijakan ini mendatangkan permasalahan tersendiri karena berujung pada terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi bangunan perumahan. Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah terkait pemberian ijin untuk para pengembang perumahan, telah menimbulkan banyak permasalahan, baik lingkungan maupun hukum. Dampak lingkungan yang nyata terjadi adalah berkurangnya areal persawahan dan pertanian, dimana mayoritas penduduk wilayah III Cirebon adalah bertani. Bahkan di Kabupaten

Cirebon ada pengaduan dari masyarakat kepada KPK yang menduga terjadi unsur penyuapan dari oknum pengusaha kepada pejabat pemerintah daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah di bidang RTRW²⁴⁷

Padahal Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menekankan bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat. Lahan pertanian bagi masyarakat merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan terus meningkat. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian dapat menjadi ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan pertanian mempunyai implikasi yang serius terhadap sempitnya luas lahan yang diusahakan dan akan menurunkan tingkat kesejahteraan petani, juga mengganggu produksi pangan, apalagi selama ini tidak diimbangi dengan upaya-upaya terpadu untuk mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Perencanaan tata ruang seharusnya memperhatikan proses pembangunan yang berkelanjutan.²⁴⁸ Konsep Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*) dan pembangunan berwawasan lingkungan sebagai tujuan dalam pengelolaan lingkungan hidup menunjukkan kedua konsep tersebut merupakan bagian dari konsep pengelolaan lingkungan hidup²⁴⁹. Ada 6 (enam) instrumen hukum administrasi lingkungan yang dapat digunakan dalam mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup berbasis pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) antara lain,²⁵⁰ baku mutu lingkungan, mekanisme perizinan pengelolaan lingkungan

²⁴⁷ Republiqu.com, majalah on line, 30 Oktober 2018

²⁴⁸ Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2No.2

²⁴⁹ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan : Sistem Hukum Perijinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, hlm. 57.

²⁵⁰ Sukanda Husien, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 93.

hidup, analisis mengenai dampak lingkungan, audit lingkungan dalam pengelolaan lingkungan hidup, dan penegakan sanksi administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Menurut Berg menguraikan tentang penegakan hukum administrasi, adalah meliputi Pengawasan dan Penerapan sanksi²⁵¹. Pembangunan Berkelanjutan mensyaratkan keseimbangan ekologi seperti menurut pendapat Johan Galtung yang mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai proses memenuhi kebutuhan dasar manusia dengan mempertahankan keseimbangan ekologis (*the proces of meeting basic human need while maintaining ecological balance*)²⁵². Terdapat 3 (tiga) pilar dalam konsep pembangunan berkelanjutan yang disepakati oleh pihak-pihak yang berkepentingan yaitu, arti penting konservasi lingkungan, pertumbuhan ekonomi dan tata kehidupan sosial politik²⁵³. Generasi saat ini harus mewariskan kondisi yang baik untuk generasi masa depan, secara baik kondisi material seperti sumberdaya alam, teknologi serta kondisi institusional seperti tata hukum, sistem pendidikan dan mekanisme politik, ekonomi dan lainnya²⁵⁴.

Konsep Pembangunan Perkelanjutan (*sustainable development*) terus berkembang yang semula terdiri dari 5 (lima) prinsip utama²⁵⁵ yaitu

- a. prinsip keadilan antar generasi (*inter generation equity*);
- b. prinsip keadilan dalam satu generasi (*intra generation equity*);
- c. prinsip pencegahan dini (*precautionary*);

²⁵¹Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia, Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 273.

²⁵²Mukhlis dan Mustafa Lutfi. *Hukum Adminisrasi Lingkungan Konteporer*. Malang : Penerbit Setara Press, 2010, hlm.265.

²⁵³Jeffrey D. Sachs, 2015, *The Age of Sustainable Development*, New York, Chichester, West Sussex : Columbia University Press, 2015, hlm.8.

²⁵⁴Partha Dasgupta. 2007. The idea of sustainable development. *Sustainability Science*, 2 (1), 5–11

²⁵⁵FX Adji Samekto, *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm 101-103.

d. prinsip perlindungan keaneragaman hayati (*conservation of biological diversity*);

e. prinsip internalisasi biaya lingkungan.

Pembangunan nasional mulai dari perencanaan harus komprehensif melibatkan semua unsur yang berkaitan dan terutama adalah perencanaan harus dikaitkan secara tegas dengan tata ruang²⁵⁶. Pembangunan berkelanjutan terus berkembang menjadi *Millinium Development Goals* yang dideklarasikan pada September 2000 yang berisi 8 target yang terpecah menjadi 18 monitoring dan 48 indikator keberhasilan²⁵⁷. Tolak ukur Pembangunan Berkelanjutan secara sederhana menurut Otto Soemarwotto terdiri dari 6 (enam)²⁵⁸ yaitu, pro lingkungan hidup, pro rakyat miskin, pro kesetaraan jender, pro penciptaan lapangan kerja, pro dengan bentuk NKRI, dan harus anti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Konsep pembangunan berkelanjutan terus berkembang yang semula terdiri dari 5 (lima) prinsip utama kemudian menjadi 17 (tujuh belas) tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*)²⁵⁹ yang terdiri dari:

- a) Mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk dimanapun;
- b) Mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih baik dan mendukung pertanian berkelanjutan;
- c) Memastikan kehidupan yang sehat dan mendukung kesejahteraan bagi semua untuk semua usia;

²⁵⁶Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 75.

²⁵⁷William Twining, *General Jurisprudence, Understanding Law from a Global Perspective : Is Law Important? Law and The Millinium Development Goals*, Cambridge University Press, 2009, halaman 348-349.

²⁵⁸Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Hukum dan HAM RI, dkk, *Aplikasi Analisis Dampak HAM Mendukung Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Kalimantan Selatan*, PT. Alumni, Bandung, 2013, hlm. 9.

²⁵⁹Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), Annex IV.

- d) Memastikan pendidikan yang inklusif dan berkualitas setara, juga mendukung kesempatan belajar seumur hidup bagi semua;
- e) Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan;
- f) Memastikan ketersediaan dan manajemen air bersih yang berkelanjutan dan sanitasi bagi semua;
- g) Memastikan akses terhadap energi yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan dan modern bagi semua;
- h) Mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, tenaga kerja penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak bagi semua;
- i) Membangun infrastruktur yang tangguh, mendukung industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan dan membantu perkembangan inovasi
- j) Mengurangi ketimpangan didalam dan antar negara;
- k) Membangun kota dan pemukiman yang inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan;
- l) Memastikan pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan;
- m) Mengambil aksi segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya;
- n) Mengkonservasi dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya laut, samudra dan maritim untuk pembangunan yang berkelanjutan;
- o) Melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi (penggurunan), dan menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati ;
- p) Mendukung masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua dan membangun institusi-institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua level;
- q) Memperkuat ukuran implementasi dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan yang berkelanjutan.

Tujuan pembangunan berkelanjutan yang penulis gunakan adalah tujuan yang ke 15 (limabelas) yaitu melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi, menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati. Sehingga tujuan ini sebagai batasan penulis terkait pembahasan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*).

Proses pembangunan berkelanjutan atau sustainable development goals (SDGs) dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa merusak kelestarian lingkungan. Tujuan pembangunan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur adalah tugas kita semua. Dalam konteks ini daerah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan, kebermanfaatannya dan memenuhi unsur keadilan. Kebijakan tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan adalah suatu keniscayaan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- AM Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Grup, Jakarta
- Abdul Manan, 2014, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Abdul Manan, 2005, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Prenada Media, Jakarta
- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung
- Ade Saptomo, 2017, *Budaya Hukum dan Kearifan Lokal: Sebuah Perspektif Perbandingan*, FHUP Press, Jakarta
- Agus Salim, 2006, *Teori Dan Paradigma Penelitian Sosial (Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif)*, Tiara Wacana, Jakarta
- Achmad Ali, 2000, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: PT Gunung Agung,
- , 1998 *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Yasrif Watampone,
- Ahmad Saebani, *Sosiologi Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2000
- Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia: Suatu Studi pada Karya Cipta Buku*, UNS Press, Surakarta
- Anggiat M Sinaga dan Sri Hadiati, 2001, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013, *Aplikasi Analisis Dampak HAM Mendukung Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Kalimantan Selatan*, PT Alumni, Bandung.
- Bambang Giyanto, 2001, *Hukum Administrasi Negara*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta

- Bambang Sunggono. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994
- Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage, 2013, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Budi Winarno, 2012, *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*, CAPS, Yogyakarta
- Brian Hogwood & Lewis Gunn. 1984, *Policy Analysis for the Real World*. New York : Oxford University Press
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum : Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Genta Publishing
- Darwin. *Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995.
- Danie Mazmanian , dan Paul Sabatier. 1983, *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins,
- Donald Van Meter dan Carl Van Horn. 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society,
- Donald Black, 1976, "*Behavior of Law*", New York, San Fransisco, London: Academic Press,
- Eman Suparman, 2013, *Arbitrase Dan Dilema Penegakan Keadilan*, PT Fikahati Aneska, Jakarta
- Endang Sutrisno, 2007, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Genta Press, Jogjakarta
- , 2007, *Budaya Hukum Dalam Melindungi Pencemaran Lingkungan*, Swagati Press, Cirebon
- , 2013, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Press, Yogyakarta
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- , 2014, *Monograf Ilmu Hukum*, Deepublish, Yogyakarta

- , dkk, 2016, *Penelitian Hukum Interdisipliner: Sebuah Pengantar Menuju Sosio Legal*, Thafa Media, Yogyakarta
- F Budi Hardiman, 2003, *Melampaui Positivisme dan Modernitas(Diskursus Filosofis tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*, Pustaka Fislafat, Yogyakarta
- Faisal Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Penerbit Ya.3, Malang
- FX Aji Samekto, 2008, *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*, Genta Press, Yogyakarta,
- George Ritzer, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* disadur (Alimandan), Rajawali Pers, Jakarta
- Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State, Sociological Introduction*, California, Stanford University Press, 1992,
- Hadi Sabari Yunus, 2008, *Struktur Tata Ruang Kota*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta
- Hilman Hadikusuma, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Jeffrey D Sachs, 2015, *The Age of Suatainable Development*, New York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press
- Juniarso Ridwan, dkk, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung
- John Rawls, 2011, *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (Penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- I Gde Pantja Astawa, 2013, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Alumni, Bandung
- I Made Arya Utama, 2007, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perijinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung
- Irfan Islamy, 2001, *Prinsip-Prinsip Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

- James P Spradley, 1998, *The Ethnographic Interview*,
dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, dengan
judul *Metode Etnografi*, Tiara Wacana Yogya,
Yogyakarta
- Joko Widodo. 2007, *Analisis kebijakan publik*. Malang:
Bayumedia Publishing
- John Rawls, 2011, *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik
Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*,
(Penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka
Pelajar, Yogyakarta
- Lawrence M.Friedman, 1984, *American Law*, London, WW
Norton&Company
- , 2015, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*,
(*Terjemahan dari The Legal System: A Social Science
Perspective, New York: Russel Sage Foundation, 1975*),
Penerbit Nusa Media, Bandung
- Leo Agustino. 2012, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung:
Alfabeta
- Lili Rasyidi, 2001, *Dasar dasar Filsafat Hukum dan Teori
Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang Undangan:Jenis,
Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit PT Kanisius
Yogyakarta
- Marc Galenter, 1993, *Modernisasi Sistem Hukum Dalam Myron
Weiner(ed), Modernisasi Dinamika Pertumbuhan cet.III*,
Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- M Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem
Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Alumni,
Bandung
- Mochtar Kusuma Atmadja, 1996, *Fungsi dan Perkembangan
Hukum Dalam Pembangunan nasional*, Penerbit Bina
Cipta, Bandung
- , 1996, *Hubungan Antar Hukum Dengan
Masyarakat : landasan Pikiran Pola dan mekanisme
Pelaksanaan Pembaharuan Hukum*, BPHN-LIPI, Jakarta

- , 2013, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis), Penerbit PT Alumni, Bandung
- Muhammad Tahir Azhary, 2015, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media Grup, Jakarta
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang
- Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Munir Fuady, 2010, *Profesi Mulia: Etika Profesi Hukum bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*, Bandung, Citra Aditya Bhakti
- Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung
- Onny. S Prijono & A. M. W . Pranarka. 1996, *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Centre For Strategic and International Studies,
- Otje Salman dan Anthon F Susanto, 2010, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung
- Palumbo, dalam Peter M Biau dan Marshall W Meyer, *Birokrasi dalam masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya,
- Partha Dasgupta, 2007, *The Idea of Sustainable Development: Sustainability Science*
- Philippe Nonet, Philip Selznick, 2015, *Hukum Responsif (terjemahan dari Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, Harper & Row, 1978)*, Penerbit Nusa Media, Bandung
- Pramudya, 2007, *Hukum Itu Penting*, Sanggar Mitra Sabda, Salatiga
- Rahmat Sahid, 2011, *Analisis data penelitian kualitatif model Miles dan Huberman*, Pasca UMS, Solo
- R Setiawan, *Pokok Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung PT Bina Cipta, 1999

- Riant Nugroho, 2014, *Public Policy: Teori, manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta
- Ronny Hanityo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Galia Indonesia, Jakarta
- , 1989, *Persepektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Penerbit CV Agung, Solo
- Roscoe Pound. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Penerbit Bharatara, 1972
- Samsul Arifin, 2004, *Upaya Penegakan Hukum Dalam Mewujudkan Pembangunan*, Pustaka Bangsa, Medan
- Samudra Wibawa . 1994, *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia,
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Hukum Dan Masyarakat*, PT Angkasa, Bandung
- , 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaeti, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, PT Grafindo Persada, Jakarta
- Sirajudin, dkk. 2006, *Hak Rakyat mengontrol Negara*, Malang Corruption Watch, Jakarta
- Sidharta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung
- Siswanto Suwarno, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya CV, Bandung
- , 1982, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali CV, Jakarta
- , 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- , 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Jakarta: Persada
- Solihin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta

- Solahudin Kusumanegara.2010, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik* . Yogyakarta: Gava Media,
- Subagyo, 2006, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta
- Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung
- Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara:Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai IlmunHukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung
- Suhadi, 2002, *Hukum dan Pembangunan ekonomi*, Pustaka Bangsa, Jakarta
- Supriadi, 2008, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, jakarta
- Sutandyo Wignyo Subroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika*, Elsam, Jakarta
- , *Kumpulan bahan Kuliah Penataran Metode Penelitian Hukum*
- , *Silabus Metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga
- Sunarjati Hartono CFG, 1985, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung
- Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung
- Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung
- dan Abdul hakim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, cet 2.Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Tolib Setiady, 2013, *Intisari Hukum Adat Indonesia: Dalam kajian Kepustakaan*, Penerbit Alfabeta, Bandung
- Thomas S Kuhn,1993, *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains* .penerjemah Tjun Surjaman., Rosdakarya, Bandung

- Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Prayitno Imam Santosa, 2015, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, Alumni, Bandung
- Philipus M Hadjon, 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Gajah Mada Press, Jogjakarta,
- Wayne Parsons, 2008, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), PT Kencana, Jakarta
- Wawan Muhwan Hariri, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung
- Wiliam Twining, 2009, *General Jurisprudence: Understanding law from a Global Prespective, Is Law Inportant Law and The Millenium Development Goals*, Cambridge University Press

B. Jurnal, Thesis, Disertasi

- Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal Smartek, Vol. 7 No. 2 Tahun 2009
- Ahmad Ali MD, *Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin*, Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan, Edisi No. 75, 2012
- Anggiat M Sinaga dan Sri Hadiati, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia* (Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, 2001)
- Arief Sidharta dalam Sonyendah Retnaningsih, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam Perspektif Pancasila*, Majalah Hukum Nasional, Nomor 1 Tahun 2015, (Badan Pembinaan Hukum nasional)
- Bagus Arya Wisnu Wardhana, *Perda Tata Ruang Kota Semarang Dan Implementasinya*, Thesis, 2008, Undip, Semarang
- D.Sumahdumin, *Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Mimbar, Vol XVII No. 2 April-Juni 2011
- Daniel S Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan*, Jakarta:LP3ES,
- Darwin Ginting, *Reformasi Hukum tanah Dalam rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan*

- Penanaman Modal Agrobisnis*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol 18 Nomor 1, Januari 2011, FH UII Yogyakarta
- Dian Ekawati Ismail, 2018, *Rekonstruksi Hukum Penataan Ruang Terhadap Pemukiman Kumuh Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat Di Kota Gorontalo*, Disertasi, UNISSULA, Semarang
- Edy Lisdiono, 2008, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, UNDIP, Semarang
- Eman Suparman, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Modul Kuliah, 2012
- Elvie Dyah Fitriana, dkk, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 2 No. 2, Tahun 2016
- Erlin Indiarti, *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory, Critical Legal Studies*, Jurnal Hukum Yurisprudensi, Vol. XXXI Nomor 3, Juli-September 2012
- Gammalia Gumayani Tusin, *Pengaruh Kebijakan Politik Pembangunan Terhadap Tata Ruang Kota*, Jurnal Nalar, Vol. 3 No. 2 Juli 2004
- Herry Subondo, Anis Widyawati, *Sosialisasi Perda Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang RDTRK Semarang (Upaya Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Dalam Fungsinya Sebagai Daerah Resapan Air Di Wilayah Kecamatan Gunungpati)*, Jurnal Abdimas, Vol. 17 No. 2, Tahun 2013
- Istiqomah, *Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani di Karang Anyar Jawa Tengah*, Vol. 1 No. 1, Tahun 2015
- Jamaluddin Jahid, *Analisis Kritis Terhadap UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang*, Jurnal Plano Madani, Vol. 1 Nomor 1 Tahun 2012
- Jaka Suryanta, dkk, *Kajian Spasial Evaluasi Rencana tata Ruang Berbasis Kebencanaan Di Kabupaten Kudus*

- Provinsi Jawa Tengah*, Majalah Ilmiah Globe Vol. 18 No. 1 April 2016
- JE Sahetapy, *Runtuhnya Etik Hukum*, Jakarta: Kompas, 2009
- Makalah, *Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia*, 9 Desember 2003
- Majalah, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Ciayumajakuning Harus Bersinergi, Potensi daerah Belum Dioptimalkan*, 14 Juni 2010
- M Ilham Hermawan Endra Wijaya, *Pokok Pemikiran Critical Legal Studies (CLS) dan Upaya Penerapan Metode kajiannya*
- Ni Putu Depi Yulia Peramesti, *Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Administrasi Jakarta Selatan*, Jurnal Politikologi, Vol. 3 No. 1, Taun 2016
- Nia Kurniasih Pontoh, *Hubungan Perubahan Penggunaan lahan Dengan Limpasan Air Permukaan: Studi kasus Kota Bogor*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Vol. 16 No. 3 Desember 2005
- Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban : Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemodernan*, Jakarta:Yayasan Wakaf Paramadina
- Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, makalah, UI Press, Jakarta, 1998
- Qustan Abqary, *Konsep Negara Welfare State*, Jurnal Filsafat Wisdom, Vol. 17, No. 1, April 2007
- Ratu Mawar Kartika, *Peranan Politik Hukum Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Untuk Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Hukum Responsif, Vo. 05 Nomor 1 Tahun 2014
- Rika Despica, *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang Daerah Untuk Pembangunan Wilayah Kota Padang*, Jurnal Spasial
- Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah disampaikan pada "Pengukuhan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator

- Daerah Sumatera Utara”, pada hari Jum’at, 27 April 2007,
- Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, Jurnal Sosiologi, Vol. 20 No. 1 Tahun 2015
- Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam menjaga Kelestarian lingkungan Hidup*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 Nomor 3, September 2013
- Ubaidillah, *Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Petani di Kabupaten Majalengka*, Thesis, Universitas Brawijaya, 2015
- Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia

C. Internet

- Anonym, 2012, *Makalah Global Warning*, <http://injudanis.wordpress.com>, diakses tanggal 10 April 2017
- Aji Mukti, 2008, COP ke-13 dan UNFCCC, <http://ajimukti.blogspot.com>, diakses tanggal 12 April 2017
- Dani Indra S., *Keadilan Menurut Pancasila*, <http://radiosmasher.blogspot.com/2011/05/keadilan-menurut-pancasila.html>, diposting pada 10 Mei 2014, diakses pada tanggal 6 Oktober 2017, Pukul 18.29 WIB.
- <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2016/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>
- http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/newzealand/index_e.html
- Ministry of Infrastructure and the Environment, *Summary national policy strategy for infrastructure and spatial planning* (Ministry of Infrastructure and the Environment, Netherlands, 2014)
- Omer-Law-Ger, *Teori Sibernetika Talcott Parson*, <http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/11/teori-sibernetika-oleh-talcott-parson>,

diposting pada 11 Oktober 2011, diakses pada 9 Oktober 2017, Pukul 19.11 WIB

Zain Almuhtar, *Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo*, <http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjipto.html?m=1>, diakses pada 3 Oktober 2017, Pukul 17.24 WIB.

Metode wawancara mendalam .indepth interview. dalam penelitian kualitatif. Diakses dari <http://www.menulisproposalpenelitian.com/2017/03/wawancara-mendalam.html>

Welfare State, diperoleh dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state diakses pada 16 Mei 2017

G Richard Jansen, *Socialism and The Welfare State*, dalam <http://lamar.colostate.edu/socialismprimer.html>, diakses pada 1 Maret 2016

Zain Almuhtar, *Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo*, <http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjipto.html?m=1>, diakses pada 3 Oktober 2017, Pukul 17.24 WIB.

D. Perundang-Undangan

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang *Penyelenggaraan Penataan Ruang*

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang *Bentuk dan Tata cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang*

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang *Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik*
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat 2010-2030*
- Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 26 Tahun 2011 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031*
- Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang *Konservasi Sumber Daya Air*
- Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 01 Tahun 2012 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Indramayu*
- Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 11 Tahun 2011 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Majalengka*
- Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 26 Tahun 2011 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon*
- Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 08 Tahun 2012 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Cirebon*

TENTANG PENULIS



HARIS BUDIMAN, lahir di Kuningan tanggal 29 September 1968. Setelah menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum tahun 1992, melanjutkan ke Magister Manajemen tahun 2000, kemudian ke Magister Hukum tahun 2014, dan menjadi lulusan terbaik Program Doktor Ilmu Hukum dengan beasiswa LPDP tahun 2019.

Sempat bekerja sebagai Legal Officer pada perusahaan swasta nasional hingga tahun 1997. Lalu kemudian meniti karier akademisnya sebagai dosen di Universitas Kuningan. Berkesempatan merintis berdirinya Fakultas Hukum dan menjadi Dekan pertama di Fakultas Hukum periode 2012-2020. Sering mengikuti seminar dan pembicara di beberapa International Conference. Beberapa karya tulis ilmiah yang dihasilkan: *A Comparative Study of Spatial Policy in Indonesia and The Netherlands*, *Spatial Policy Dilemma: Environmental sustainability and Economic Growth*, *Kebijakan tata Ruang Dalam Penerapan Pusat Kegiatan Lokal Di Kabupaten Kuningan Untuk Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, dll. Saat ini beliau disamping menjadi dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Kuningan, juga menjabat Wakil Rektor bidang SDM, Keelembagaan dan Kerjasama, Ketua majelis Pengawas Notaris Kabupaten Kuningan dan Wakil Ketua bidang Advokasi dan Hukum KADIN Kuningan.