

Haris Budiman

Monograf

# **Kebijakan Tata Ruang**

*Era Otonomi Daerah*



**Haris Budiman**

**Monograf**  
**KEBIJAKAN TATA RUANG**  
**ERA OTONOMI DAERAH**

**Edukati Inti Cemerlang**  
**2022**

# **KEBIJAKAN TATA RUANG ERA OTONOMI DAERAH**

Penulis: **Haris Budiman**

Editor: **Deni**

Tata Sampul: **Annisa**

Tata Isi: **Annisa**

ISBN: 978-623-88302-0-6

Cetakan Pertama, September 2022

Penerbit

**PT. EDUKATI INTI CEMERLANG**

**(Anggota IKAPI)**

Perum. Bunga Lestari D-19 Kuningan - Jawa Barat

Telp (0232) 8912723

Email: [admin@edukati.net](mailto:admin@edukati.net)

Website: <https://www.edukati.net>

<https://www.edubuku.net>

## KATA PENGANTAR

Buku ini berisi kumpulan artikel penulis yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah di bidang tata ruang, baik berupa pengaturan, pelaksanaan dan permasalahan yang terjadi dalam penataan ruang. Tentu saja buku ini diharapkan menjadi bahan bacaan bagi mahasiswa untuk menambah wawasan tentang ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah dalam era otonomi daerah berupaya untuk mengelola potensi yang dimilikinya terutama tata ruang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan.

Beberapa tulisan di buku ini akan menjadi tambahan wawasan mahasiswa untuk lebih memahami bahwa 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.

Semoga buku ini memberikan manfaat bagi para pembaca dan peminat kebijakan penataan ruang, terutama bagi mahasiswa yang sedang mempelajari Hukum Tata Ruang. Terima kasih kepada Semua pihak yang telah membantu menerbitkan buku ini, terutama kepada yang teramat

terpelajar Prof. Anis Mashdurohatun, Prof. Eman Suparman, Dr. Suwari Akhmaddhian, ErgaYuhandra, SH, MH, Bias Lintang Dialog, SH, M.Kn. atas partisipasi dan kerjasamanya.

Selamat membaca.

Kuningan, Agustus 2022

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>v</b>
BAB I. Kebijakan Penataan Ruang dalam Penerapan Pusat Kegiatan Lokal	1
BAB II. Perbandingan Kebijakan Tata Ruang di Beberapa Negara	33
BAB III. Dilema Tata Ruang: Kelestarian Lingkungan dan Pertumbuhan Ekonomi	51
BAB IV. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Tata Ruang	64
BAB V. Potensi Korupsi dalam Pelaksanaan Kebijakan Tata Ruang	80
BAB VI. Penegakan Hukum terhadap Alih Fungsi Lahan	91
BAB VII. Penyelesaian Izin Mendirikan Bangunan Pada Ruas Garis Sempadan Jalan	102
BAB VIII. Konsekuensi Hukum Perubahan Status Hutan Lindung Menjadi Taman Nasional	115
BAB IX. Merumuskan Tata Ruang yang Tidak Menjerumuskan	124

BAB X. Pilkada Diantara Banjir dan Longsor	129
BAB XI. Kebijakan Penataan Ruang: Permasalahan dan Solusi	133
BAB XII. Model Kebijakan Rencana Tata Ruang di Daerah Berbasis Kesejahteraan dan Keadilan	147
BAB XIII. Peran Perusahaan Umum Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah	162
<b>Indeks</b>	<b>179</b>
<b>Tentang Penulis</b>	<b>181</b>

# **BAB I**

## **KEBIJAKAN PENATAAN RUANG DALAM PENERAPAN PUSAT KEGIATAN LOKAL DI KABUPATEN KUNINGAN**

### **A. Latar Belakang**

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. Undang Undang Penataan Ruang juga menjelaskan bahwa penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Disamping itu tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Pengendalian dan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Kuningan berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031. Rencana tata ruang ini sebagai pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Kuningan. Tujuan utamanya adalah untuk mendukung Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi berbasis Pertanian dan Pariwisata yang berdaya saing. Oleh karena itu

rencana struktur ruang wilayah di Kabupaten Kuningan telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah tersebut yang 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. Pusat Kegiatan Lokal di Kabupaten Kuningan meliputi lima Kecamatan yaitu Kecamatan Kuningan, Kecamatan Cilimus, Kecamatan Ciawigebang, Kecamatan Luragung dan Kecamatan Kadugede. Penentuan kelima kecamatan tersebut sebagai Pusat Kegiatan Lokal karena memiliki karakteristik dan keunggulan yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut tertuang dalam pasal 10 ayat (2) Peraturan Daerah Tata Ruang, sebagai contoh misalnya keunggulan Pusat Kegiatan Lokal Kecamatan Cilimus memiliki fungsi utama sebagai Pusat Pemerintahan Kecamatan, Pusat Kegiatan Pariwisata, agro industri, agribisnis, pengolahan pertanian, perkebunan dan kehutanan.

Walaupun tidak secara jelas dibuat peraturan mengenai penetapan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, akan tetapi Pemerintah Daerah telah mengeluarkan norma-norma yang menguatkan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, diantaranya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air, Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Hutan Kota, serta berbagai berbagai peraturan daerah lainnya. Oleh karena itu menjadi suatu pertanyaan manakala pada tataran implementasi kebijakan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan memiliki kecenderungan yang cukup mendalam untuk terjadinya pelanggaran alihfungsi peruntukan.

Kondisi seperti ini menyebabkan Kabupaten Kuningan yang secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai sekaligus sebagai penyuplai kebutuhan air di wilayah Cirebon, dalam tiga tahun terakhir sudah mengalami krisis air bersih. Data menunjukkan bahwa tahun 2009 Kabupaten Kuningan yang pada awalnya memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air, dan kemungkinan besar titik-titik tersebut akan semakin terus berkurang. Begitu pula area pertanian, banyak lahan pertanian terutama sawah yang beralih fungsi, dalam tiga tahun terakhir lahan sawah di Kabupaten Kuningan menyusut seluas 262 ha atau dari semula 29.078 ha menjadi 28.816 ha.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup>Keterangan Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 10 Desember 2014.

yang saat ini menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang lebih luas yang sedang berkembang dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Realitas ini jelas sangat bertentangan dengan tujuan yang dikehendaki oleh norma Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan. Alasan pokok yang mengakibatkan terjadinya kondisi seperti tersebut diatas diakibatkan oleh proses bekerjanya hukum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor *metayuridis* (non hukum) yaitu faktor kekuatan ekonomi yang dapat mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 26 tahun 2011. *Robert 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.<sup>3</sup> Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini adalah pertama, bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah dibidang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan dalam penerapan Pusat Kegiatan Lokal Kecamatan Cilimus untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya? dan kedua, benarkah telah terjadi *inkonsistensi* dalam pelaksanaan kebijakan Tata Ruang untuk Pusat Kegiatan Lokal di Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan?

---

<sup>2</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011) hlm 111-112

<sup>3</sup>Ibid, hlm 9

## **B. Kebijakan Pemerintah Daerah dibidang Rencana Tata Ruang yang Ideal**

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Oleh karena itu fungsi utama pemerintah adalah pelayanan pada masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan demi mencapai kemajuan bersama. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah dalam menjalankan fungsinya secara umum mempunyai tugas pelayanan, pemeliharaan keamanan dan memberikan jaminan diterapkannya pelayanan yang adil terhadap semua warga masyarakat. Kebijakan daerah sangat diperlukan untuk dapat menjadi landasan dalam membangun masyarakat baik pembangunan fisik maupun spiritual, tentunya dengan memperhatikan unsur-unsur yang ada dan berkembang pada masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan oleh *Chambliss dan Seidman* dalam Teori Bekerjanya Hukum 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. Menurut Hoebel salah satu fungsi dasar hukum adalah memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota masyarakat.<sup>4</sup>

Hukum yang ideal seyogyanya memenuhi tiga konsep hukum sebagaimana dikatakan oleh Ronny Hanityo Soemitro<sup>5</sup>, yaitu :

---

<sup>4</sup>Esmi Warassih, op.cit, hlm 24

<sup>5</sup>Ronny Hanityo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum* (Semarang, Penerbit CV Agung, 1989) hlm 1

## *Kebijakan Tata Ruang Era Otonomi Daerah*

1. Hukum sebagai ide-ide nilai moral dan keadilan
2. Hukum sebagai norma, kaidah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara yang berdaulat; dan
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Dalam suatu masyarakat yang sedang membangun maka akan senantiasa dicirikan oleh suatu perubahan, bagaimanapun kita mendefinisikan pembangunan tersebut dan apapun indikator yang kita pergunakan untuk masyarakat dalam pembangunan adalah untuk dapat menjamin agar perubahan yang terjadi dan dialami oleh masyarakat tersebut dapat dilalui dengan cara teratur.<sup>6</sup>

Kebijakan daerah sangat diperlukan untuk dapat menjadi landasan dalam membangun masyarakat baik pembangunan fisik maupun spiritual, namun menurut A Hoogerwerf suatu kebijakan disebut kebijakan publik dapat dilihat dari dua unsur, yaitu :<sup>7</sup>

1. Kebijakan publik mengenai langsung atau tidak langsung semua anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu;
2. Kebijakan publik mengikat bagi anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu, juga karena disebabkan kebijaksanaan publik mengikat, maka selalu timbul pertanyaan apa yang menjadi atau harus menjadi ukuran kebijaksanaan itu.

---

<sup>6</sup>Endang Sutrisno, *Budaya Hukum Dalam Melindungi Pencemaran Lingkungan* (Cirebon, Swagati Press), 2007, hlm 11

<sup>7</sup>Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Sinar Grafika, Jakarta, 1994) hlm 21

Menurut Thomas R Dye<sup>8</sup>, kebijakan publik adalah ‘*whatever governments choose to do or not to do*’ yaitu apa yang akan diperbuat oleh pemerintah melakukan atau tidak melakukan. David Easton melukiskannya sebagai pengaruh dari aktifitas pemerintah.<sup>9</sup>

Menurut Esmi Warassih,<sup>10</sup> 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. Sejalan dengan pemikiran ini, Irfan Aslamy mengemukakan,<sup>11</sup> bahwa suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Lon Fuller menunjukkan delapan prinsip legalitas(*Principles of Legality*) yang harus diikuti dalam membuat hukum, yaitu :<sup>12</sup>

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*

---

<sup>8</sup>George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma* (disadur Alimandan) Jakarta, Penerbit Rajawali Pers, 1992) hlm 53-54

<sup>9</sup> Riant Nugroho, *Op.cit*, hlm 3

<sup>10</sup>Endang Sutrisno, *Op.cit* hal 113

<sup>11</sup>Irfan Aslamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bandung, Bumi Aksara, hlm 17

<sup>12</sup>Endang Sutrisno, *Op. cit* hal 95

2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan
3. Peraturan itu tidak boleh berlaku surut
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain,
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan-peraturan harus tetap tidak boleh sering diubah-ubah
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Mengacu pada proses pembuatan kebijakan publik, David Easton mengatakan bahwa pembentukan kebijakan sebagai output, dapat dideskripsikan melalui *Model Kotak Hitam Easton-ian*. Karakteristik utama model *Easton-ian* adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi *input* yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran *input* (partai, media, kelompok kepentingan), permintaan di dalam sistem politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi *output* dan hasil kebijakan.<sup>13</sup> Proses transformasi dari keinginan-keinginan sosial menjadi peraturan perundang-undangan baik dalam konteks politik dan sosiologis, tidak hanya terjadi pada saat pembentukan suatu peraturan, dalam tahap bekerjanya pun proses-proses tersebut berlangsung terus dan mengoreksi secara terus menerus.

Kondisi untuk selalu menjaga keseimbangan dan keserasian antara berbagai pihak, maka dinamika kegiatan pembangunan dapat di arahkan kepada kegiatan dan kesejahteraan bagi masyarakat dengan memperhatikan stabilitas

---

<sup>13</sup>Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso) 2008, hlm 25

sebagai salah satu tujuan hukum. Untuk itu harus memperhatikan adanya 2 (dua) masa, yaitu masa sebelum program itu diimplementasikan dan masa sesudah kebijaksanaan pemerataan di laksanakan. Hasil dari dua masa tersebut diperbandingkan untuk mengetahui perubahan atau pengaruh apakah yang telah terjadi akibat kebijaksanaan pemerataan itu diimplementasikan.<sup>14</sup>

### **C. Metode Penelitian *non Doktrinal***

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non doktrinal*. Hal ini disebabkan di dalam penelitian ini hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolis dari pelaku sosial sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi dan interaksi antar mereka.<sup>15</sup> Dengan demikian dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti. Pendekatan penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan yang ada adalah *socio-legal*, hal ini karena memadukan antara pendekatan normatif dan sosiologis. Oleh karena penelitian yang dilakukan terpokus pada implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam penerapan Pusat Kegiatan Lokal sebagaimana telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031.

---

<sup>14</sup>Esmi Warassih, Op.Cit hlm 136

<sup>15</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 1-3

#### **D. Penataan Ruang Dalam Penerapan Pusat Kegiatan Lokal**

Kebijakan Pemerintah Daerah sebagaimana tertuang dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan Cilimus dibagi atas empat bagian kawasan perkotaan. Masing-masing bagian pengembangan kawasan perkotaan sebagai berikut :<sup>16</sup>

##### *1. Pengembangan Kawasan Bagian Utara*

Kawasan perkotaan bagian Utara diarahkan untuk pengembangan permukiman perkotaan, terutama untuk pengembangan perumahan oleh developer. Pengembangan perumahan tersebut diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Cilimus, untuk itu tipe rumah harus disesuaikan dengan kemampuan daya beli masyarakat Cilimus. Pengembangan kegiatan di kawasan perkotaan bagian Utara akan lebih banyak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di kawasan tersebut, atau skala pelayanan lokal, yang meliputi perdagangan dan jasa, perkantoran, dan pusat pelayanan fasilitas perkotaan. Luas kawasan perkotaan bagian Utara adalah 185,367 ha, mencakup sebagian wilayah Desa Sampora dan Desa Cilimus.

##### *2. Pengembangan Pusat Kawasan Perkotaan*

Pusat kawasan perkotaan merupakan kawasan dengan intensitas kegiatan yang tinggi, efisiensi dalam pemanfaatan lahan perkotaan juga tinggi, sehingga memiliki kepadatan yang tinggi. Perluasan kawasan pusat perkotaan sudah sangat diperlukan, yaitu dengan meningkatkan aksesibilitas atau pelebaran jalan ke arah timur sampai rencana jalan baru. Pelebaran jalan akan menciptakan kawasan potensial baru dan ber-kembangnya perkantoran kecamatan. Pada kawasan bagian timur dengan didukung jalan alternatif regional yang baru menghubungkan Sampora – Cilimus – Sangkanhurip,

---

<sup>16</sup> Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan Cilimus

maka pada kawasan tersebut sangat potensial sebagai lokasi pengembangan terminal agribisnis.

Pengembangan kegiatan di pusat kawasan perkotaan adalah untuk memenuhi fungsi perkotaan Cilimus sebagai pusat pengembangan wilayah bagi wilayah *hinterland*-nya, dengan skala pelayanan regional yang meliputi perdagangan dan jasa, terminal agribisnis, perkantoran, transportasi dan pusat pelayanan fasilitas perkotaan skala regional. Luas pusat kawasan perkotaan adalah 191,853 ha, mencakup sebagian wilayah Desa Caracas, Cilimus, dan Bojong.

3. *Pengembangan Kawasan Bagian Tengah*

Kawasan perkotaan bagian Tengah posisi lokasinya diapit diantara Kawasan Pariwisata Sangkanhurip dan Kawasan Pariwisata Linggajati, arahan pengembangan kegiatan di kawasan tersebut harus terkait dan mendukung fungsi pariwisata yang ada disekitarnya. Pemanfaatan ruang dominan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH), diantaranya Rest Area, Taman Parkir, Taman Kota, Taman Bermain, Pusat Jajanan Cinderamata dan Oleh-Oleh,

Kawasan perkotaan bagian Tengah bukan merupakan kawasan eksklusif untuk mendukung pariwisata secara tertutup, sehingga kegiatan-kegiatan lain seperti permukiman dan pendukungnya masih dapat berkembang didalamnya. Pengembangan kegiatan di kawasan perkotaan bagian Tengah terkait fungsinya sebagai pendukung pariwisata dan kawasan permukiman, maka kegiatan yang dikembangkan meliputi jasa pendukung pariwisata, perdagangan dan jasa, kesehatan dan pusat pelayanan fasilitas perkotaan skala lokal. Luas kawasan perkotaan bagian Tengah adalah 137,566 ha, mencakup sebagian wilayah Desa Bojong dan Desa Bandorasa Wetan.

4. *Pengembangan Kawasan Bagian Selatan*

Penggunaan lahan di kawasan perkotaan bagian Selatan untuk kegiatan permukiman akan sangat dibatasi karena adanya areal sawah beririgasi teknis. Pengembangan kegiatan di kawasan

perkotaan bagian Selatan meliputi jasa pendukung pariwisata, agro industri, agribisnis dan pengolahan hasil pertanian dan perkebunan. Luas kawasan perkotaan bagian Selatan adalah 185,567 ha, mencakup wilayah Desa Bandorasa Wetan.

Penetapan empat kawasan dalam Pusat Kegiatan Lokal Cilimus adalah implementasi kebijakan publik. Diharapkan sesuai dengan tujuan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan, kebijakan tersebut akan mendorong Kecamatan Cilimus menjadi daerah yang maju dan menjadi pusat kegiatan pariwisata di Kabupaten Kuningan sehingga dapat memberikan kontribusi untuk peningkatan PAD Kabupaten Kuningan. Namun seperti yang dikemukakan oleh Brian W Hoogwood dan Lewis A Gun,<sup>17</sup> bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu jaminan kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan pelaksana tidak menimbulkan masalah besar, dan tersedianya sumber daya yang memadai. Nyatanya semua syarat yang dibutuhkan untuk pelaksanaan implementasi kebijakan tidak terpenuhi. Tidak jelasnya arah rencana pembangunan dan koordinasi antar SKPD di Kabupaten Kuningan serta belum ditetapkannya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Cilimus dalam suatu Peraturan Daerah menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan. Hal ini pula yang diingatkan oleh Van Meter dan Van Horn<sup>18</sup> bahwa standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, sikap para pelaksana serta lingkungan sosial politik akan menjadi faktor penentu kebijakan.

---

<sup>17</sup> Riant Nugroho, *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, (Jakarta, PT Elex Media Komputindo, 2014), hlm 174

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 174

Hasil penelitian di wilayah studi, dapat dideskripsikan bahwa kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah belum berpedoman kepada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan Cilimus yang telah disusun. Ini menunjukkan sebagaimana dikemukakan oleh Chamblis dan Seidman<sup>19</sup> bahwa terdapat faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan yang bersifat personal dan sosial yang berupaya untuk mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan dalam menerapkan rencana tata ruangnya. Faktanya telah terjadi pelanggaran alih fungsi peruntukan hampir di seluruh kawasan pengembangan terutama di kawasan perkotaan Cilimus bagian selatan. Dalam Rencana Detail Tata Ruang sebagaimana tersebut di atas, kawasan ini arahnya untuk pengembangan pendukung kegiatan pariwisata, agribisnis dan pengolahan hasil pertanian dan perkebunan. Sedangkan untuk pengembangan pemukiman cenderung ditutup atau sangat dibatasi karena adanya areal sawah beririgasi teknis. Akan tetapi data yang diperoleh dari Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan<sup>20</sup> memperlihatkan kondisi yang berlainan. Saat ini sedikitnya ada 11 (sebelas) perusahaan pengembang yang sedang berinvestasi di sekitar wilayah Cilimus, sebagaimana tabel dibawah ini:

---

<sup>19</sup> Endang Sutrisno, *Kontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013), hlm 114

<sup>20</sup> Data Perumahan di Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2014, Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan

Tabel 1. Perusahaan pengembang yang berinvestasi di sekitar wilayah cilimus

No	Nama Pemohon/ Pengembang	Lokasi	Untuk Bangunan	Luas Tanah	Tgl ditetapkan
1	PT CPP	Desa Sampora Cilimus	Perumahan Panorama Bukit Halimpu	3.762 m2	2 Maret 2011
2	PT DI	Desa Bandorasa Wetan Cilimus	Perumahan Griya Wisata Kuningan	30.000 m2	2 Agustus 2011
3	PT SP	Desa Karangmuncang Cilimus	Perumahan Graha Mas	4.009 m2	22 September 2011
4	Ir. WS	Desa Caracas Cilimus	Perumahan Caracas Mountain View	33.400 m2	26 April 2011
5	DE, SE	Desa Bandorasa Wetan Cilimus	Perumahan Panorama Bandorasa	18.218 m2	30 Juni 2011
6	PT DI	Desa Bandorasa Wetan Cilimus	Perumahan Griya Wisata Kuningan	30.000 m2	9 Oktober 2012
7	PT DI	Desa Bandorasa Wetan Cilimus	Perumahan Griya Wisata Kuningan	30.500 m2	4 Maret 2013

*Kebijakan Tata Ruang Era Otonomi Daerah*

8	CV GBA	Desa Nanggela Mandirancan	Perumahan Era Griya Sae	11.800 m2	27 Mei 2013
9	JJ	Desa Randobawailir mandirancan	Perumahan Dangdeur Village	1.380 m2	13 Maret 2014
10	PT CGH	Desa Caracas Cilimus	Perumahan Graha Pesona Caracas	6.319 m2	30 April 2014
11	PT GA	Desa Sampora Cilimus	Perumahan Grage Manoa Estate	46.122 m2	26 November 2014

*Sumber : Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan*

Adanya *inkonsisten* dalam kebijakan di bidang tata ruang di Kabupaten Kuningan berimplikasi sangat luas tidak saja pada bidang ekonomi, tetapi juga pada bidang-bidang lainnya. Mengacu pada proses pembuatan kebijakan David Easton melalui *Model Kotak Hitam Estonian*<sup>21</sup> dapat dideskripsikan bahwa kebijakan sebagai suatu output dipengaruhi oleh input yang di dalamnya terdapat pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut dan sangat bergantung pada sistem politik. Proses yang cukup panjang ini merupakan proses transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam suatu keputusan yang otoritatif.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 pada tataran pelaksanaannya tidak sesuai dengan semangat awal yaitu untuk mendukung Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi dan sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui peningkatan pendapatan asli daerah. Adanya pengaruh atau kekuatan sosial dan personal sebagaimana dikemukakan oleh Chambliss dan Robert Seidman sangat jelas dalam implementasi kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah tersebut. Pengaruh sosial berupa kontrol dari masyarakat terhadap kebijakan yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati dan DPRD, pada akhirnya tidak terjadi karena kekuatan personal lebih dominan dibandingkan kekuatan sosial.

---

<sup>21</sup> Endang Sutrisno, Op.cit hlm 280

<sup>22</sup> Esmi Warassih, Op.Cit, hlm 44

<sup>23</sup> Keterangan Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Kuningan sebagaimana termuat dalam Harian Umum Radar Cirebon, tanggal 10 Desember 2014

Dominasi kekuatan personal dalam penerapan kebijakan tata ruang dapat terlihat dari keinginan kuat Pimpinan Daerah (Bupati) untuk memacu peningkatan PAD Kabupaten Kuningan yang masih rendah. Tahun 2013, PAD Kabupaten Kuningan baru mencapai Rp 120 miliar sedangkan APBD Kabupaten Kuningan mencapai lebih dari 1,2 triliun. Ini artinya kontribusi PAD terhadap APBD masih sangat rendah. Oleh karena itu pihak DPRD menargetkan kepada Bupati untuk terus meningkatkan PAD, dan pada tahun 2016, PAD Kabupaten Kuningan ditargetkan mencapai Rp 200 miliar.<sup>24</sup>

Potensi yang bisa diandalkan oleh Kabupaten Kuningan dalam peningkatan PAD tentunya bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu potensi inilah yang dicoba oleh Pemerintah Daerah untuk terus ditingkatkan. Upaya yang dilakukan tentunya dengan mempermudah pemberian ijin pembangunan yang berpotensi mendatangkan pajak yang besar. Satu diantaranya adalah dengan pemberian ijin-ijin pembangunan perumahan di kawasan Cilimus Selatan.

Sebagai norma hukum, Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 sudah dilengkapi dengan perangkat sanksi-sanksi baik administrasi, pidana maupun perdata. Namun kenyataannya pelanggaran alih fungsi lahan tersebut tetap terjadi tanpa ada upaya pengenaan sanksi bagi para pelanggarnya. tidak efektifnya pengawasan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang dipimpin oleh Sekertaris Daerah sebagai lembaga yang dibentuk untuk pengawasan dan evaluasi pelaksanaan Tata Ruang menjadi salah satu faktor terjadinya penyimpangan terhadap perencanaan tata ruang di Pusat Kegiatan Lokal Cilimus. Padahal BKPRD adalah badan yang bersifat *ad hoc* yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011.

---

<sup>24</sup> Simpulan dari hasil Wawancara Pribadi dengan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kuningan, pada tanggal 18 Juni 2015

Ketidakkonsistenan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam penerapan kebijakan tata ruang disebabkan juga karena tidak dirumuskannya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Cilimus dalam suatu Peraturan Daerah sehingga tidak memiliki legalitas. Menurut Thomas R Dye,<sup>25</sup> kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan publik kalau tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Riant Nugroho menggambarkan bagaimana kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan atau tidak bergantung pada sumber daya yang tersedia serta memperhatikan prinsip-prinsip *good government* yaitu transparansi, akuntabilitas, adil, dan bertanggung jawab.<sup>26</sup>

Pemanfaatan ruang untuk mengembangkan dan mengalokasikan kegiatan serta tempat pemukiman penduduk seharusnya tidak boleh melanggar ketentuan Rencana Detail Tata Ruang Cilimus, apalagi kalau memperhatikan kebijakan untuk mempertahankan lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) seperti tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, maka kawasan perkotaan Kecamatan Cilimus sebagai pusat pengembangan pariwisata Kabupaten Kuningan seharusnya dominan dengan Ruang Terbuka Hijau sehingga akan bersinergi dengan pengembangan fungsi perkotaan sebagai penunjang pariwisata.

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

---

<sup>25</sup> Riant Nugroho, Op.Cit hlm 164

<sup>26</sup> Ibid, hlm 164

Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang<sup>27</sup> 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.

Mencermati kondisi tersebut di atas, terlihat bahwa Pemerintah Daerah berada dalam situasi dilematis dalam menentukan kebijakan berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena besarnya tekanan legislatif (DPRD) kepada eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk terus memacu peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehingga menimbulkan pertanyaan, model kebijakan publik seperti apa yang diterapkan pada persoalan peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang selama ini hanya mengandalkan dari obyek pajak dan retribusi daerah saja. Berpijak pada karakter pengambilan kebijakan yang pada implementasinya tidak sensitif terhadap kepekaan sosial kiranya dapatlah kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah mengacu pada Model Elit Massa,<sup>28</sup> merupakan model dimana kelompok kecil masyarakat

---

<sup>27</sup> Pernyataan Menteri Agraria dan tata Ruang Fery Mursidan Baldan dalam Berita HU Pikiran rakyat, Sabtu 23 Mei 2015, hlm 24

<sup>28</sup> Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar, Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), (Jakarta, PT Kencana, 2008), hlm 143

adalah pemegang kekuasaan. Elit massa dianggap mengetahui tentang kebutuhan massa. Implikasi dari teori ini adalah para elit menerapkan kebijakan publik tidak sebagai refleksi atau merupakan tuntutan masyarakat tetapi implementasinya lebih banyak demi kepentingan elit itu sendiri. Dengan demikian definisi kebijakan publik merupakan hasil definisi dari para elit, dan para elit berpandangan bahwa massa atau masyarakat lebih banyak apatis dan sering dimanipulasi oleh elit.

Posisi Kecamatan Cilimus sebagai Pusat Kegiatan Lokal di Kabupaten Kuningan seharusnya dikembalikan kepada rencana awal sesuai dengan arahan tata ruangnya sebagai sentra industri pariwisata. Wilayah Cilimus yang terdiri atas perbukitan lereng, lembah dan daratan yang indah sangat kaya akan obyek wisata dan daya tarik wisata yang alami dan menyegarkan. Menurut data dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kuningan,<sup>29</sup> banyak sekali obyek wisata yang bisa dikembangkan di Kecamatan Cilimus dan akan mampu menarik kunjungan wisatawan Nusantara dan Mancanegara.

Hal ini menunjukkan bahwa apabila Pemerintah Daerah memiliki komitmen terhadap pengembangan pariwisata, maka pemerintah daerah tidak perlu mengorbankan tata ruang yang telah ditetapkan hanya karena mengejar PAD. Pengelolaan pariwisata secara professional justru akan lebih banyak memberi pemasukan bagi PAD Kabupaten Kuningan. Data dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kuningan, bahwa kebijakan umum tentang pariwisata terdapat dalam penataan tata ruang tentang Rencana Induk Pariwisata Daerah (RIPDA). Dimana didalamnya ada upaya-upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan daerah dalam menggali potensi dari obyek wisata. Pengembangannya melalui kerja sama pihak ketiga

---

<sup>29</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kuningan, tanggal 19 Mei 2015

dan Taman nasional Gunung Ciremai serta memberdayakan partisipasi masyarakat dalam menunjang kepariwisataan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka Kebijakan Pusat Kegiatan Lokal Cilimus harus memperhatikan :

- a. Peraturan itu sendiri, artinya Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031 yang menetapkan Cilimus sebagai Pusat Kegiatan Lokal harus segera diimplementasikan dengan membuat Peraturan Daerah Tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Cilimus.
- b. Petugas yang menerapkan peraturan hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik, jujur dan memahami tujuan dibuatnya Rencana Tata Ruang di kabupaten Kuningan yaitu untuk mendukung Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi.
- 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 Hukum dan keseluruhan kompleks kekuatan social politik serta kekuatan lain yang mempengaruhi.

Uraian di atas sesuai juga dengan Purbacaraka dan Soerjono Soekanto,<sup>30</sup> 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.

---

<sup>30</sup>Kompasiana, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*

## **E. Konsekuensi Yuridis terhadap Pelanggaran Kebijakan Alihfungsi Lahan**

Adanya pemberian ijin 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 ijin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam persaratam ijin pemanfatan 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:

- a. Peringatan tertulis
- b. Penghentian sementara kegiatan
- c. Penghentian sementara pelayanan umum
- d. Penutupan lokasi
- e. Pencabutan ijin
- f. Pembatalan ijin
- g. Pembongkaran bangunan
- h. Pemulihan fungsi ruang, dan
- i. Denda administratif.

Selanjutnya dalam Pasal 108 Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031 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 memberitahukan 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 kontrol terhadap masyarakat, khususnya di Kabupaten Kuningan. 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 Kabupaten Kuningan melalui Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, melakukan penertiban terhadap para pihak yang diduga melakukan pelanggaran Tata Ruang di kawasan Kecamatan Cilimus, akan tetapi karena sanksi

dari penertiban itu hanya bersifat administratif saja, maka penegakan Hukum dirasakan masih belum efektif.<sup>31</sup>

2. *Sanksi Perdata*

Penegakan hukum dengan sanksi Perdata diatur dalam pasal 66 dan 67 Undang Undang Penataan Ruang dan Pasal 111 Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Kuningan 2011-2031. 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 :

- 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

---

<sup>31</sup> Kesimpulan dari hasil wawancara Pribadi dengan Kepala Satpol PP kabupaten Kuningan, pada tanggal 18 Juni 2015

- d. Mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya
- e. Mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pemabngunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang, dan
- f. 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 Kuningan. Setiap ada permasalahan tata ruang selalu diupayakan untuk didamaikan berdasarkan musyawarah dan mufakat. Hal ini menandakan bahwa masyarakat Kabupaten Kuningan belum sepenuhnya mempercayai proses peradilan untuk menyelesaikan permasalahan, disamping juga rasa apatis yang tinggi dari masyarakat yang tidak mau berurusan dengan masalah hukum Pengadilan.

Hal ini sesuai dengan pandangan Eman Suparman,<sup>32</sup> 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

---

<sup>32</sup> Eman Suparman, *Arbitrase dan Dilema Penegakan Keadilan*,(Jakarta, PT Fikahati Aneska, 2013) hlm 2-3

tempat menyelesaikan sengketa yang tidak efektif dan efisien.

3. *Sanksi Pidana*

Ketentuan pidana tidak diatur secara jelas dalam Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011, sehingga pelanggaran yang bersifat pidana dikenakan aturan 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 :

- (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 ijin 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 Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031 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.<sup>33</sup>

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

---

<sup>33</sup> Simpulan dari wawancara pribadi dengan Sudarna (63 tahun) Tokoh masyarakat Kecamatan Cilimus

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.<sup>34</sup>

Dengan demikian maka prosedur pemanfaatan tata ruang serta sanksi Pidana yang diancamkan belum diterapkan secara optimal di Kabupaten Kuningan. Karena pelanggaran alih fungsi lahan sesuai peruntukan masih terjadi. Keberadaan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah belum berjalan sebagaimana diharapkan.<sup>35</sup> Padahal Badan yang bersifat *ad hoc* tersebut dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Tata Ruang, dan mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas Bupati dalam koordinasi penataan ruang di daerah. BKPRD adalah suatu bentuk tim koordinasi bidang penataan ruang dalam rangka menjamin tercapainya tujuan koordinasi penataan ruang yang efektif dan meningkatkan peran Pemerintah dalam pengendalian tata ruang.

## **F. Simpulan**

Berdasarkan hasil kajian yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu, maka disimpulkan bahwa:

1. Penetapan Kecamatan Cilimus sebagai salah satu Pusat Kegiatan Lokal di Kabupaten Kuningan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 11 Tahun

---

<sup>34</sup> Soerjono Sekanto, Op. Cit, hlm 59

<sup>35</sup> Simpulan dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan, pada tanggal 20 Juli 2015

2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2031, telah ditindak lanjuti dengan dibuatnya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Cilimus. Dalam RDTR, Kecamatan Cilimus dibagi menjadi empat pengembangan kawasan, yaitu kawasan utara untuk pengembangan pemukiman dan perumahan, kawasan kota untuk pusat bisnis dan perkantoran pemerintahan, kawasan tengah untuk pengembangan pariwisata dan kawasan selatan untuk pengembangan lahan pertanian dan pembangunan yang mendukung pariwisata.

2. Terjadi *inkonsistensi* kebijakan penggunaan lahan pertanian menjadi perumahan. Hal ini diakibatkan karena minimnya kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan, rendahnya kesadaran hukum aparatur penyelenggara kebijakan, dan upaya pemerintah daerah untuk terus meningkatkan PAD tanpa melihat rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Implikasi dari inkonsistensi kebijakan ini memiliki konsekuensi yuridis baik secara administrasi, pidana maupun perdata, sebagaimana telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang maupun dalam Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031. Namun upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang ini belum dilakukan secara optimal.
3. Kepastian hukum dibidang penataan ruang merupakan solusi permasalahan di daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah harus segera menetapkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Cilimus dalam suatu Peraturan Daerah. Kebijakan ini mendesak dilaksanakan karena banyak permasalahan di daerah yang bersumber dari pelanggaran tata ruang. Untuk itu diperlukan komitmen dan konsistensi seluruh sektor pembangunan.
4. Kebijakan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD) harus dicermati oleh SKPD

terkait agar lebih selektif dalam memberikan ijin bagi pengembang untuk membangun kawasan perumahan baru di Kecamatan Cilimus. Perencanaan penataan Pusat Kegiatan Lokal Kecamatan Cilimus secara profesional dan berkelanjutan akan lebih menguntungkan dan berprospek besar dalam memberikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Kabupaten Kuningan. Untuk itu perlu ada implementasi kebijakan dari Pemerintah Daerah dengan mendorong partisipasi masyarakat dan kerjasama dengan pihak ketiga agar pengembangan pariwisata dapat berjalan secara optimal sesuai dengan potensi yang dimiliki Kecamatan Cilimus dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.

#### **G. Daftar Pustaka**

- Agus Salim, 2006, *Teori Dan Paradigma Penelitian Sosial (Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif)*, Tiara Wacana, Jakarta
- Endang Sutrisno, 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
- F Budi Hardiman, 2003, *Melampaui Positivisme dan Modernitas (Diskursus Filosofis tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas)*, Pustaka Fislafat, Yogyakarta
- Irfan Islamy, 2001, *Prinsip-Prinsip Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Marc Galenter, 1993, *Modernisasi Sistem Hukum Dalam Myron Weiner(ed), Modernisasi Dinamika Pertumbuhan cet.III*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Mochtar Kusuma Atmadja, 1996, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan nasional*, Penerbit Bina Cipta, Bandung

*Kebijakan Tata Ruang Era Otonomi Daerah*

- 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
- Samsul Arifin, 2004, *Upaya Penegakan Hukum Dalam Menwujudkan Pembangunan*, Pustaka Bangsa, Medan
- Satjipto Rahardjo, 2012, *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
- Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya CV, Bandung
- , 1982, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali CV, Jakarta
- Sutandyo Wignyo Subroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika*, Elsam, Jakarta
- Wayne Parsons, 2008, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), PT Kencana, Jakarta

## BAB II

# PERBANDINGAN KEBIJAKAN TATA RUANG DI BEBERAPA NEGARA

### A. Latar Belakang

Kebijakan penataan ruang di Indonesia diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang undang ini mengamanatkan bahwa pemanfaatan tata ruang harus direncanakan dengan matang sehingga penyelenggaraan penataan tata ruang dapat mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dan untuk mengakomodasi dinamika perkembangan pembangunan yang tumbuh pesat.<sup>36</sup> Oleh karena itu Pasal 14 undang-undang ini menegaskan bahwa perencanaan tata ruang harus dibuat dalam rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Karena dalam konteks ini pemerintah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur-unsur ketertiban.<sup>37</sup>

Pengelolaan rencana tata ruang seperti tersebut di atas dimaksudkan agar penataan ruang dilakukan secara transparan, efektif, dan partisipatif, untuk mewujudkan tata kehidupan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan, oleh karena itu penggunaan lahan harus dilakukan secara terintegrasi dengan memperhatikan keberadaan ruang terbuka, ruang hijau dan

---

<sup>36</sup>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

<sup>37</sup>Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit PT Alumni, 2013, Bandung, hlm 14

membatasi pemekaran kota secara berlebihan, sehingga keadilan ekologis dapat terpenuhi.<sup>38</sup>

Oleh karena itu kebijakan tata ruang yang dibuat harus memperhatikan berbagai faktor, tidak saja faktor penduduk dan kewilayahan tetapi juga perubahan iklim atau pemanasan global sebagai isu dunia saat ini. Karena perubahan iklim menjadi variable yang ikut mempengaruhi model praktik hukum dan type *laneyering* yang dijalankan selama ini.<sup>39</sup>

*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. 6Pemicu utamanya adalah meningkatnya emisi karbon akibat penggunaan energy fosil yang menghasilkan gas karbondioksida (CO<sub>2</sub>) 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

---

<sup>38</sup>Haris Budiman dkk., *Factors Influencing the Implementation of Spatial Planning Policy in the Regions (A Case Study in Region III Cirebon)*, Proceeding International Conference Law Economic and Human Right 2020, Atlantis Press, Mei 2020

<sup>39</sup>P Dirgahayani, DN Choerunnisa, *Development of Methodology to Evaluate TOD Feasibility in Buil up Environment (Case Study Jakarta and Bandung, Indonesia)*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Sciene, 2018

reduksi emisi gas rumah kaca dan empat isu penting perubahan iklim yaitu mitigasi, adaptasi, alih teknologi dan pendanaan.<sup>40</sup>

Namun dalam implementasi di lapangan, menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan 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.<sup>41</sup>

Pedoman bahwa pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, sering dikesampingkan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi ekonomi atau meningkatkan investasi, yang sebenarnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.<sup>42</sup> Minat investasi dalam rangka mendorong meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi seringkali dipandang sebagai dasar untuk merubah atau merevisi rencana tata ruang yang disesuaikan sebagai alat pembenar bagi kegiatan investasi.<sup>43</sup> Bahkan hasil sensus pertanian tahun 2013 menunjukkan Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian. Kalau 0,25 hektar lahan pertanian ini diolah oleh satu keluarga petani, maka

---

<sup>40</sup>Soedjajadi Keman, *Perubahan iklim Global, Kesehatan manusia, dan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Kesehatan Lingkungan, Vol. 3 No. 2, Januari 2007, Universitas Airlangga Surabaya, hlm 195-204

<sup>41</sup>Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009, hlm 108

<sup>42</sup>Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 Nomor 3, tahun2013

<sup>43</sup>Muhar Junef, *Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 17 No. 4, tahun 2017, hlm 6-8

kita dapat mengatakan bahwa setiap menit di Indonesia ada satu keluarga yang kehilangan kehidupannya.<sup>44</sup>

Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya pergeseran beberapa hal mendasar dalam pembangunan seringkali menghadapi kenyataan-kenyataan berupa ekses-ekses yang justru tidak jarang membuat tujuan yang dicanangkan sulit tercapai. Dampak lainnya adalah terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup dan pertumbuhan itu sendiri bersifat semu. Tumbuh dan berkembangnya rejim-rejim yang represif yang menurut Herbert Feith disebut sebagai *Repressive Developmentalist Regimes* yang cenderung korup atau berkembangnya korupsi, kolusi, manipulasi dan nepotisme serta sangat minimnya peran serta masyarakat.<sup>45</sup>

Berkenaan dengan beberapa hal tersebut penulisan ini bertujuan untuk mencari kontruksi perencanaan tata ruang yang bersendikan pada nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan dengan melakukan perbandingan bagaimana kebijakan tata ruang yang sudah dilaksanakan di Indonesia dengan kebijakan penataan ruang di beberapa negara. Adapun negara yang diperbandingkan adalah Belanda, Denmark dan Selandia Baru. Hasil perbandingan ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk penyempurnaan dan merekonstruksi kebijakan tata ruang di Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah, bagaimana perbandingan kebijakan tata ruang di Indonesia dengan beberapa negara yaitu Belanda, Denmark dan Selandia Baru.

---

<sup>44</sup>Badan Pusat Statistik: Sensus Pertanian tahun 2013

<sup>45</sup>Esmi Warrasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2005, Semarang, hlm 35

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dimana data diperoleh dari studi kepustakaan dengan menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang tidak diperoleh langsung di lapangan, tetapi diperoleh dari bahan pustaka. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif.<sup>46</sup>

## **C. Kebijakan Tata Ruang di Belanda**

Negara Belanda terdiri atas wilayah yang sebagian besar dataran rendah yang dikelilingi oleh air. Pemerintah mulai mempublikasikan kebijakan tata ruang, dan mulai dari pengembangan pusat pertumbuhan di luar wilayah Metropolitan dan kebijakan kota yang berorientasi pasar.<sup>47</sup>

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. 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 dan dinyatakan sebagai tujuan jangka menengah menuju 2028, yaitu, meningkatkan daya saing dengan memperkuat struktur ekonomi tata ruang, meningkatkan dan mengamankan ruang yang dapat diakses dengan prioritas pertama kepada pengguna dan mengamankan lingkungan yang

---

<sup>46</sup>Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, 2008, Bandung, hlm 119

<sup>47</sup>Ministry of Infrastructure and the Environment, *Summary national policy strategy for infrastructure and spatial planning* (Ministry of Infrastructure and the Environment, Netherlands, 2014)

berkelanjutan dan aman yang menjaga kekayaan alam dan nilai budaya dan sejarah yang tinggi.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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 dewan kota, lembaga-lembaga masyarakat serta warga masyarakat itu sendiri. Selain itu, Strategi tata ruang nya mengatur tentang ruang untuk alam, ruang

---

<sup>48</sup><https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2016-07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>

<sup>49</sup>Ministry of Infrastructure and the Environment, 2014, *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>

untuk air, ruang untuk sungai, landscape nasional, zona hijau, wilayah Randstad, serta koordinasi dengan kebijakan pembangunan lainnya.

#### **D. Kebijakan Tata Ruang di Denmark**

Kebijakan tata ruang di Denmark 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. Strategi perencanaan nasional yang dirumuskan oleh pemerintah pusat 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.<sup>50</sup>

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 baruyang 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

---

<sup>50</sup>Danish Ministry of the Environment (2014), *Spatial Planning in Denmark*

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.

Pemerintah melalui 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. Arah perencanaan nasional dapat digunakan untuk mencari kegiatan yang diperlukan secara sosial dan dapat mengesampingkan perencanaan lokal. Selain itu kementerian memiliki tugas mengkoordinasikan dan melindungi kepentingan nasional dalam perencanaan otoritas lokal. Karena itu pemerintah memiliki kewajiban untuk menolak proposal perencanaan otoritas lokal yang bertentangan dengan kepentingan nasional secara keseluruhan.

### **E. Kebijakan Tata Ruang di Selandia Baru**

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. 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).<sup>51</sup>

Setiap dewan daerah didorong untuk membentuk Strategi Pengembangan Ekonomi Daerah. Unit Infrastruktur Nasional

---

<sup>51</sup>[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/new/zealand/index\\_e.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/new/zealand/index_e.html)

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).

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).

## **F. Analisa Perbandingan Kebijakan Tata Ruang**

Setelah kita mempelajari model kebijakan penataan ruang di beberapa negara, penulis mencoba untuk membandingkan kebijakan penataan ruang di Indonesia. 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. Yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang selanjutnya 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).<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup>

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

---

<sup>52</sup>Haris Budiman, *Spatial Policy Dilema: Environmental Sustainability And Economic Growth*, Untag Law Review (ULREV), Vol 2, Issue 1, May 2018

<sup>53</sup>Edy Lisdiono, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, 2018, Semarang, hlm 79

ruang kawasan strategis daerah.<sup>54</sup> 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. Permasalahan tata ruang di Indonesia selain terjadinya alih fungsi lahan dan konflik lintas sektoral, juga 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 menurunnya kualitas lingkungan hidup.<sup>55</sup>

Berbeda dengan di negara-negara pembanding, masalah alih fungsi lahan bukan masalah krusial, karena perencanaan tata ruang dilakukan dengan melibatkan seluruh komponen dan dilaksanakan dengan sangat hati-hati. Seperti kebijakan perencanaan tata ruang di Belanda yang 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.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup>A Ardiansyah, Sudi Fahmi, *The Implementation of the law on Spatial Planning in Pekanbaru, Indonesia*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2018

<sup>55</sup>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

<sup>56</sup>Ministry of Infrastructure and the Environment, 2014, *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*, [https://www.government.nl/topics/spatial\\_planning\\_and\\_infrastructure/documents/\\_publications/](https://www.government.nl/topics/spatial_planning_and_infrastructure/documents/_publications/) 2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning

Undang–Undang Penataan Ruang (*Wet op de ruimtelijke ordening / Wro*) 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 dewan kota, lembaga-lembaga masyarakat serta warga masyarakat itu sendiri.

Begitu pula model kebijakan penataan ruang di Denmark, kebijakan penataan ruang di Denmark didasarkan pada Undang Undang Perencanaan Lokal untuk menangani Perubahan Iklim melanjutkan kebijakan undang undang Perlindungan Alam dan undang undang Perlindungan Lingkungan. Denmark membagi kekuasaan administrasi menjadi kekuasaan pusat dan kota, namun Menteri memegang hak veto dalam mensinergikan rencana tata ruang kota dan nasional, ini artinya sama dengan di Belanda, dimana pemerintahan pusat memegang kendali dalam merumuskan kebijakan tata ruang.

Konsep kebijakan tata ruang di Selandia Baru pada prinsipnya juga sama dengan di Belanda dan Denmark. Selandia Baru merupakan negara monarki konstitusional dengan sistem Pemerintahan yang parlementer. Kebijakan RTRW diatur oleh lembaga yang dikenal dengan Dewan Daerah semacam DPRD di Indonesia. Dewan Daerah ini bertugas untuk menyusun strategi Pengembangan Ekonomi Daerah, sebagai bahan kajian pemerintah pusat dalam menyusun kebijakan Tata Ruang.

Gambaran singkat perbedaan kebijakan penataan ruang di Indonesia dengan di beberapa negara dikaitkan dengan teori sistem hukum dari Lawrence Friedman, dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 2.1 Kebijakan penataan ruang di Negara Belanda, Denmark, Selandia Baru dan Indonesia

No	Negara	Substansi	Struktur	Kultur
1	Belanda	Perencanaan tata ruang diatur dalam UU Perencanaan Tata Ruang/ Wet op de Ruimtelijke (WRO). Dalam UU ini Provinsi dan Pemerintah Kota (Municipal Authorities) diberi kewenangan untuk menyusun Rencana Zonasi dari Rencana tata Ruang yang telah ditetapkan.	Kelembagaan diatur oleh <i>National Spatial Planning Agency, The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment</i> Badan ini membuat perencanaan tata ruang berdasarkan kerja sama regional	Memberikan porsi yang besar kepada keterlibatan masyarakat. Melalui Strategi ini pemerintah ingin memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada 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	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	Setiap tahun menjelang Pemilu, Menteri mempublikasikan Ringkasan Perencanaan Wilayah kepada masyarakat. Ringkasan ini berisi persyarakat yang harus dipenuhi

*Kebijakan Tata Ruang Era Otonomi Daerah*

		visi pembangunan setiap wilayah	mensinergikan RTRW Kota dan RTRW Nasional	dalam penataan ruang.
3	Selandia Baru	Rencana tata rang diatur dalam UU Pengelolaan Sumber Daya (1991), UU Pemd (2002), dan UU Transportasi darat. Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR) dirumuskan dalam Aucland Plan 2011 yang memberikan kontribusi pada kesejahteraan.	RTRW disusun oleh Dewan Daerah sebagai usulan kepada pemerintah pusat. pengelolaan tata ruang didasarkan pada Rencana Auckland dengan menggabungkan Dewan Regional dengan tujuh otoritas teritorial	Sebagai negara Monarki Konstitusional dengan sistem Pemerintahan Parlemerter, 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 tentang RTRW Nasional, dan PP nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	Kebijakan Tata Ruang dibuat secara berjenjang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang.	Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, termasuk kebijakan tata ruang, sehingga kontrol pemerintah pusat terhadap kebijakan di daerah sangat lemah.

Dari tabel di atas, dapat dikemukakan bahwa studi perbandingan kebijakan tata ruang dengan beberapa negara menunjukkan bahwa perlu dilakukan rekonstruksi terhadap regulasi kebijakan tata ruang yang selama ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Beberapa faktor yang dapat dijadikan pelajaran dari studi banding tersebut adalah :

- a. Faktor hukum (Substansi), pengaturan kebijakan tata ruang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan penduduk, situasi kewilayahan, perkembangan teknologi informasi dan perubahan iklim sehingga perlu dilakukan perubahan dan penyempurnaan.
- b. Faktor lembaga (Struktural), perlu dibentuk lembaga tetap yang bertugas mengelola penataan ruang secara nasional dan mensinergikan perencanaan tata ruang antar wilayah. Saat ini lembaga yang menangani tata ruang di Indonesia adalah Badan koordinasi Penataan Ruang (BKPR) yang bersifat *ad hoc*, sehingga dalam pelaksanaan kerjanya tidak efektif karena mudah terjadi konflik kepentingan.
- c. Faktor budaya (Cultural), pemerintah harus mengajak peran serta masyarakat dalam pengelolaan tata ruang untuk menimbulkan kesadaran dan ketaatan terhadap kebijakan tata ruang.

## **G. Simpulan**

Dari perbandingan kebijakan tata ruang di Indonesia dengan beberapa negara dapat disimpulkan bahwa ada tiga faktor yang mempengaruhi kebijakan penataan ruang di Indonesia yang menimbulkan berbagai permasalahan tata ruang, yaitu secara substansi, pemerintah harus segera merekonstruksi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang karena sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Secara struktural, pemerintah perlu membentuk lembaga yang bersifat tetap dan independen untuk mengkoordinasikan kebijakan tata ruang di

tingkat pusat dan koordinasi antar daerah. Secara kultural, perlu diupayakan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kebijakan penataan ruang, untuk menumbuhkan kesadaran dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perencanaan dan pemanfaatan ruang. Sehingga tujuan penataan ruang untuk mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dapat terpenuhi.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Edy Lisdiono, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, 2009, Semarang
- Esmi Warrasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2005, Semarang,
- Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam embangunan*, Penerbit PT Alumni, 2013, Bandung
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, 2008, Bandung

### **Jurnal**

- A Ardiansyah, Sudi Fahmi, *The Implementation of the law on Spatial Planning in Pekanbaru, Indonesia*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2018
- Abdul Wahid, *Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009,
- 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, Universitas Islam Indonesia, 2011, Jogjakarta
- Haris Budiman, *Spatial Policy Dilema: Environmental Sustainability And Economic Growth*, Untag Law Review (ULREV), Vol 2,

Issue 1, May 2018, Universitas Tujuhbelas Agustus, 2018, Semarang

Haris Budiman, Anis Mashdurohatun, Eman Suparman, *Factors Influencing the Implementation of Spatial Planning Policy in the Regions (A Case Study in Region III Cirebon)*, Proceeding International Conference Law Economic and Human Right 2020, Atlantis Press, Mei 2020

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

Muhar Junef, *Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 17 No. 4, tahun 2017, Ikatan Peneliti Hukum Indonesia, 2017, Jakarta

P Dirghayani, DN Choerunnisa, *Development of Methodology to Evaluate TOD Feasibility in Built up Environment (Case Study Jakarta and Bandung, Indonesia)*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2018

Soedjajadi Keman, *Perubahan iklim Global, Kesehatan Manusia, dan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Kesehatan Lingkungan, Vol. 3 No. 2, Januari 2007, Universitas Airlangga Surabaya

Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 Nomor 3 tahun 2013, Universitas Jenderal Soedirman, 2013

### **Internet**

Danish Ministry of the Environment (2014), *Spatial Planning in Denmark*

[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/genera/newzealand/index\\_e.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/genera/newzealand/index_e.html)

<https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2016>

/07/24/summary-national-policy-strategy-for-  
infrastructure-and-spatial-planning

Ministry of Infrastructure and the Environment, 2014, *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*, [https://www.government.nl/topics/spatial\\_planning\\_and\\_infrastructure/documents/\\_\\_\\_\\_\\_publications/2013/07/24/summary\\_national\\_policy\\_strategy\\_for\\_infrastructure\\_and\\_spatial\\_planning](https://www.government.nl/topics/spatial_planning_and_infrastructure/documents/_____publications/2013/07/24/summary_national_policy_strategy_for_infrastructure_and_spatial_planning)

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

### **BAB III**

## **DILEMA TATA RUANG: KELESTARIAN LINGKUNGAN DAN PERTUMBUHAN EKONOMI**

#### **A. Pendahuluan**

Kuningan adalah kabupaten dengan pendapatan asli daerah (PAD) paling kecil di Provinsi Jawa Barat. Tahun 2014 PAD Kabupaten Kuningan hanya Rp 120 miliar, sedang untuk tahun 2015 ditarget menjadi Rp 140 miliar dengan sektor terbesar berasal dari pendapatan pajak dan retribusi.<sup>57</sup> Sedangkan APBD Kuningan mencapai Rp 1,2 trilyun, dibandingkan dengan PAD Rp 120 miliar menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap APBD sangat kurang sehingga sulit bagi Kuningan untuk mencapai kemandirian daerah. Tahun 2016 DPRD sudah menargetkan kenaikan PAD sebesar Rp 200 miliar. Hal ini tentu berimplikasi pada upaya pemerintah daerah melakukan berbagai cara untuk meningkatkan PAD. Menghadirkan investor untuk bergerak dibidang properti dan pariwisata dijadikan lahan untuk mendatangkan PAD. Implikasinya tentu diberikan kelonggaran perijinan untuk investasi dibidang pembangunan perumahan dan pembangunan sektor ekonomi lainnya.

Pengendalian dan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Kuningan berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031. Rencana tata ruang ini sebagai pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten

---

<sup>57</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan Tahun 2014

Kuningan. Tujuan utama dari rencana tata ruang ini adalah mendukung Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi berbasis Pertanian dan Pariwisata.

Ada tugas berat di pundak Pemerintah Daerah dalam pengelolaan tata ruang ini, yaitu melaksanakan pembangunan untuk mendongkrak pendapatan daerah dengan pertumbuhan ekonomi dan di sisi lain pelaksanaan pembangunan tersebut harus berwawasan lingkungan yang berbasis Kabupaten Konservasi. Suatu pekerjaan yang berat bagi daerah kecil dengan pendapatan yang terbatas namun memiliki tujuan yang sangat membutuhkan konsistensi kebijakan ini menjadi dilema tersendiri bagi pemangku kepentingan, prioritas mana yang akan didahulukan. Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana implementasi kebijakan daerah di Kabupaten Kuningan dalam bidang tata ruang, *kedua*, faktor-faktor apa yang menjadi menghambat Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijakan Daerah di bidang tata ruang.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kebijakan daerah Kabupaten Kuningan di bidang tata ruang, oleh karena itu Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non doktinal*. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan).<sup>58</sup>

## **B. Pembahasan**

Sebagai salah satu pelaksanaan kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan sebagaimana diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031 dibangunnya lima wilayah

---

<sup>58</sup>Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung, Alfabeta, 2008), hlm 119

sebagai Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Pusat Kegiatan Lokal adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kabupaten atau beberapa kecamatan. Pusat Kegiatan Lokal di Kabupaten Kuningan meliputi lima Kecamatan besar yang akan dijadikan perkotaan yaitu Kecamatan Kuningan, Kecamatan Cilimus, Kecamatan Ciawigebang, Kecamatan Luragung dan Kecamatan Kadugede.

Penentuan kelima kecamatan sebagai Pusat Kegiatan Lokal karena kelimanya memiliki karakteristik dan keunggulan yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut tertuang dalam pasal 10 ayat (2) Peraturan Daerah Tata Ruang. Pusat Kegiatan Lokal Kuningan memiliki fungsi sebagai pusat pemerintahan kabupaten, pusat pengolahan hasil pertanian, pusat industri, pusat bisnis, pusat jasa pariwisata dan pusat pendidikan tinggi. Pusat Kegiatan Lokal Kecamatan Cilimus memiliki fungsi utama sebagai Pusat Pemerintahan Kecamatan, Pusat Kegiatan Pariwisata, agro industri, agribisnis, pengolahan pertanian, perkebunan dan kehutanan. Pusat Kegiatan Lokal Ciawigebang memiliki fungsi pusat pemerintahan kecamatan, pusat industry rumah tangga dan agropolitan. Pusat Kegiatan Lokal Luragung memiliki fungsi pusat pemerintahan kecamatan, pusat industry rumah tangga, pariwisata dan perkebunan. Pusat Kegiatan Lokal Kadugede memiliki fungsi pusat pemerintahan kecamatan, pusat pengelolaan hasil pertanian dan kehutanan.

Berbasis potensi daerah yang dimiliki oleh lima pusat kegiatan lokal, tahun 2007 Kuningan mendeklarasikan sebagai Kabupaten Konservasi. Walaupun tidak diikuti oleh dibuatnya peraturan daerah tentang Kabupaten Konservasi, akan tetapi sebagai dukungan terhadap kebijakan tersebut Pemerintah Daerah telah mengeluarkan beberapa peraturan untuk menguatkan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, diantaranya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air, Peraturan Daerah Nomor 11

Tahun 2013 tentang Hutan Kota, serta berbagai kebijakan daerah lainnya.

Pembangunan berwawasan lingkungan sebagai dukungan pada kabupaten konservasi mendapat tantangan ketika dihadapkan pada realita yang ada yaitu minimnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap APBD Kuningan. Sehingga setiap pembahasan anggaran yang menjadi fokus kajian dari legislatif (DPRD) adalah bagaimana upaya meningkatkan PAD. Tuntutan ini menjadi dilema tersendiri bagi pemerintah daerah, sehingga prioritas kegiatan yang dilakukan adalah meningkatkan pendapatan asli daerah. Kebijakan ini mendatangkan permasalahan tersendiri karena berujung pada terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi bangunan perumahan. Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan 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 Kabupaten Kuningan adalah petani.

Kabupaten Kuningan yang secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai sekaligus sebagai penyuplai kebutuhan air di wilayah Cirebon, dalam tiga tahun terakhir sudah mengalami krisis air bersih. Data menunjukkan bahwa tahun 2009 Kabupaten Kuningan yang pada awalnya memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air, dan kemungkinan besar titik-titik tersebut akan semakin terus berkurang.<sup>59</sup> Begitu pula area pertanian, banyak lahan pertanian terutama sawah yang beralih fungsi, dalam tiga tahun terakhir lahan sawah di Kabupaten

---

<sup>59</sup>Keterangan Kepala Bappeda Kabupaten Kuningan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 8 Pebruari 2015

Kuningan menyusut seluas 262 ha atau dari semula 29.078 ha menjadi 28.816 ha.<sup>60</sup>

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 Kuningan, 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup>Keterangan Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 10 Desember 2014.

<sup>61</sup> Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2No.2

<sup>62</sup>Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*,(Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013), hlm 14

### **C. Faktor-faktor Yang Menghambat Kebijakan Tata Ruang**

Orientasi penataan ruang yang kurang memperhitungkan penggunaan ruang sesuai peruntukannya cenderung terjadi alih fungsi lahan.<sup>63</sup> Dalam hal ini beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan kabupaten Kuningan di bidang tata ruang yang lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah demi mengejar pertumbuhan ekonomi, dan belum berorientasi pada pembangunan yang berwawasan lingkungan, yaitu :

#### *1. Keterbatasan Sumber Daya*

Keterbatasan sumber daya menjadi faktor yang utama. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kuningan secara materil bersumber dari besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah penerimaan daerah lainnya berupa dana perimbangan yang bersumber pada APBN. Sumber PAD Kabupaten Kuningan 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.

Kontribusi PAD terhadap APBD masih diangka 7% pada tahun 2015, padahal kemandirian daerah baru terjadi kalau kontribusi PAD diatas 15%. Oleh karena itu sektor pariwisata dan investasidiharapkan untuk terus menyumbang PAD Kabupaten Kuningan. Ada kecenderungan dengan situasi seperti itu adalah longgarnya perijinan untuk investasi dibidang pembangunan perumahan dan pembangunan sektor ekonomi lainnya, Data yang diambil dari Dinas Tata Ruang

---

<sup>63</sup> Abdul Wahid, *Indentifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009, hlm 108

dan Cipta Karya menunjukkan ada 24 perusahaan pengembang sedang melakukan investasi di Kabupaten Kuningan.<sup>64</sup>

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 Kuningan dikaitkan dengan teori sewa lahan oleh *Barlowe* bahwa lahan terbuka hijau akan semakin terdesak oleh kawasan terbangun yang secara ekonomi bernilai tinggi.<sup>65</sup> Maka benar menurut *Talcon Parson*,<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

Berdasar pada teori tersebut, pejabat pemerintahan di Kabupaten Kuningan 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.

---

<sup>64</sup> Data Perumahan di Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2014 Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan

<sup>65</sup> 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

<sup>66</sup> George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Penyadur Alimandan), (Jakarta, Rajagrafindo, 2002) hlm 48-49

<sup>67</sup> Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013) hlm 137

2. *Kebijakan yang tidak konsisten*

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 pasal 119 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011, bahwa prioritas penyusunan rencana rinci tata ruang berikutnya meliputi Rencana Detail Tata Ruang. RDTR menjadi penting agar pembangunan kota tidak semrawut dan juga menghindari timbulnya kerusakan lingkungan dan bahaya ancaman bencana alam.<sup>68</sup>Namun dalam pelaksanaannya sampai saat ini RDTR tersebut belum ditetapkan dalam sebuah Peraturan Daerah, hanya dalam bentuk dokumen biasa, yang tidak kuatlegalitasnya.

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.<sup>69</sup> 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.

Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi tidak diikuti dengan *grand design* pembangunan berwawasan lingkungan tetapi

---

<sup>68</sup> Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, Jurnal Sosiologi Masyarakat, Vol.2, No. 1, Januari 2005, hlm 61

<sup>69</sup> Endang Sutrisno, 2013, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan*, Penerbit Genta, Yogyakarta, hlm 115

hanyalah sebatas *statements* saja, yang tidak berimplikasi apapun, akibatnya kegiatan pembangunan tidak berorientasi perlindungan terhadap alam dan konservasi sumber daya air akan tetapi lebih pada sektor-sektor yang lebih menguntungkan secara ekonomi.

3. *Reformasi Perijinan belum berjalan*

Ketidajelasan pengaturan perijinan antar Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Pengelola Perijinan Terpadu (BPPT), dan Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya di Kabupaten Kuningan 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) Kabupaten Kuningan, akan tetapi untuk perijinan pembangunan perumahan baru masih dipegang oleh Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya.

Kondisi penerapan sanksi yang lunak dimanfaatkan oleh Perusahaan Pengembang untuk terus mengajukan perijinan membuka lahan pertanian menjadi perumahan baru di kawasan yang terlarang untuk dijadikan perumahan, seperti di daerah Bandorasa Wetan Kecamatan Cilimus. Padahal sanksi merupakan bagian terpenting dalam hukum yang bertujuan untuk tegaknya peraturan. Sehingga hukum dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki, yaitu untuk menciptakan ketertiban, kepastian dan keadilan.<sup>70</sup>

**D. Upaya Yang harus Dilakukan**

Pelaksanaan kebijakan tata ruang dengan mengintegrasikan kelestarian lingkungan dan pertumbuhan ekonomi bisa dilakukan

---

<sup>70</sup> Mohtar Kusumaatmadja, 1986, *Perkembangan Hukum dan Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm 5

apabila Pemerintah Daerah memiliki komitmen tinggi untuk terus memperbaiki pengelolaan penataan tata ruang dengan cara:

1. *Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintahan*

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.<sup>71</sup> Perijinan sebagai instrumen dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dikembangkan sebagai salah satu kewenangan pemerintah daerah yang implementasinya tercermin dalam sikap dan perilaku aparatur pemerintahan yang memiliki kapasitas dan kemampuan yang baik, karena ada kecenderungan bahwa legislasi penataan ruang tidak diterapkan dan diikuti secara utuh, tetapi terus mengalami pergeseran dalam regulasi tata ruang di daerah.<sup>72</sup>

Oleh karena itu upaya peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan dapat diawali dengan memperhatikan:<sup>73</sup>

- a. Harus ada manajemen sehari-hari yang mejadi norma pengelolaan bagaimana suatu komunitas memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya.
- b. Ada kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam pengelolaan sumber daya secara terpadu dengan perencanaan tata ruang.
- c. Ada peraturan perundang-undangan dengan sanksi yang mengikat semua pihak jika melanggar norma-norma tersebut.

---

<sup>71</sup> Juniarso Ridwan, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 116

<sup>72</sup> Edy Lisdiyono, 2008, *Legislasi Penataan Ruang: Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam regulasi Daerah Di Kota Semarang*, Penelitian Disertasi, Universitas Diponegoro

<sup>73</sup> Endang Sutrisno, *Op.Cit.*, hlm 350

2. *Penegakan hukum*

Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Tata Ruang sebenarnya memiliki konsekuensi yuridis berupa penerapan sanksi yang dapat dikenakan pada para pihak yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, sanksi yang dapat dikenakan berupa sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana.

Sanksi Administratif dan sanksi perdata diatur dalam peraturan daerah, tetapi untuk sanksi pidana diatur langsung dalam undang undang tata ruang. Perlu dilakukan sosialisasi dan pendampingan terhadap masyarakat yang akan menempuh jalur hukum dalam proses peradilan agar mendapatkan keadilan. Disamping itu juga harus ada *political will* dari pemerintah dan keberanian dari masyarakat untuk bersama-sama menegakkan keadilan dengan membawa kasus pelanggaran tata ruang ini ke proses hukum.

3. *Merekonstruksi Kebijakan Tata Ruang*

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 organisasi publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk didalamnya kebijakan tata ruang.<sup>74</sup> Oleh karena itu seyogyanya pelaksanaan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Kuningan diarahkan untuk terselenggaranya pola pemanfaatan ruang dan penataan pertahanan berwawasan lingkungan, berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional,

---

<sup>74</sup> Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung, AIPI, hlm 14

Oleh karena itu perlu ada rekontruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang dengan mengintegrasikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dalam satu paket kebijakan, 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.

## **E. Kesimpulan**

1. Pelaksanaan kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan apabila didukung oleh kapasitas aparatur pemerintahan yang baik serta konsisten dengan pemanfaatan potensi daerah yang ada akan mendukung peningkatan pendapatan daerah dan pertumbuhan ekonomi namun tetap menjaga kelestarian lingkungan sebagai upaya mendukung Kuningan sebagai kabupaten Konservasi.
2. Terdapat faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan tata ruang berupa keterbatasan kapasitas aparatur pemerintahan, inkonsistensi kebijakan, dan lemahnya penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut dapat dieliminasi dengan direkontruksinya kebijakan daerah di bidang tata ruang dengan mengintegrasikan Rencana Tata Ruang (RTRW) dengan Rencana Detail tata Ruang (RDTR) dalam suatu paket kebijakan.

## **F. Daftar Pustaka**

- Abdul Wahid, *Indentifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal SMARTek, Vol.7No.2, Mei 2009
- Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage, 2013, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Edy Lisdiyono, 2008, *Legislasi Penataan Ruang: Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam regulasi Daerah*

- Di Kota Semarang, Penelitian Disertasi, Universitas Diponegoro*
- Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2No.2
- Endang Sutrisno, 2013, *Rekontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Juniarso Ridwan, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung
- George Ritzer, 2002, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Penyadur Alimandan), Rajagrafindo, Jakarta
- Mohtar Kusumaatmadja, 2013, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit PT Alumni
- Mohtar Kusumaatmadja, 1986, *Perkembangan Hukum dan Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung,
- Nia Kurniasih Pontoh, *Hubungan Perubahan Penggunaan Laban Dengan Limpasan Air Permukaan: Studi kasus Kota Bogor*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Vol.16, No. 3, Desember 2005
- Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, Jurnal Sosiologi Masyarakat, Vol.2, No. 1, Januari 2005
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung

## **BAB IV**

# **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN KEBIJAKAN TATA RUANG DI DAERAH (STUDI DI WILAYAH III CIREBON)**

### **A. Pendahuluan**

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. Oleh karena itu perencanaan tata ruang seyogyanya memperhatikan proses pembangunan yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Konsep pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang mengedepankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial 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.

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

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 pemanfaatan ruang, penggunaannya dan kapan itu dilakukan.

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.

Namun dalam pelaksanaannya upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan 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 dan pencemaran lingkungan. Penataan ruang menjadi persoalan krusial, karena 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 Frameworkfor 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 perencanaan baik di Negara maju maupun di Negara-negara yang sedang berkembang.

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.

Kondisi inilah yang diingatkan oleh Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah yang 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-masing.[9] Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang berimplikasi pada alih fungsi lahan pertanian, *kedua*, faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan daerah di bidang tata ruang.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kelemahan kebijakan daerah di bidang tata ruang beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya, oleh karena itu metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non dokertinal*. Hal ini karena hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, di mana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan) analisis data bersifat induktif dan hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

## **B. Pelaksanaan Kebijakan Tata Ruang di Daerah**

Kewenangan untuk mengelola penataan ruang dan pemanfaatan ruang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Peraturan ini kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Sedangkan di daerah Provinsi dan Kabupaten Kota penataan ruang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Hal ini diatur dalam Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Rinci Tata Ruang. Kalau Rencana Umum Tata Ruang dirumuskan dalam Rencana Wilayah Tata Ruang (RTRW), maka Rencana Rinci Tata Ruang dirumuskan dalam Rencana Detail tata Ruang (RDTR). Oleh karena itu RTRW dan RDTR adalah dua kebijakan yang terintegrasi karena saling melengkapi. RDTR adalah perangkat operasional dari RTRW.

Oleh karena itu menjadi suatu pertanyaan ketika banyak daerah di Indonesia yang sampai saat ini belum merumuskan RDTR. Temuan dilapangan menunjukkan bahwa banyak daerah di Indonesia tidak merumuskan RDTR sebagai perangkat operasional dari RTRW. Hal yang sama dikemukakan oleh Ketua Umum Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) yang menyatakan bahwa, baru 40 Kabupaten Kota dari 514 Kabupaten Kota yang sudah merumuskan RDTR. Sementara RTRW yang sudah ada masih bersifat normatif, sehingga belum digunakan sebagai dasar pemberian perizinan. Saat ini isu strategis dalam penyelenggaraan tata ruang, adalah: 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.

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 dewasa ini. 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 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.

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 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.

Banyaknya daerah Kabupaten Kota yang belum merumuskan RDTR menjadi perhatian yang sangat serius bagi pemerintah pusat. Sayangnya di era otonomi daerah ini pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi terhadap daerah yang belum merumuskan RDTR. Beberapa upaya dilakukan pemerintah antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Peraturan Pemerintah ini mewajibkan daerah kabupaten/ Kota untuk menjadikan arahan tata ruang yang termuat dalam RDTR dijadikan prasarat dalam pemberian perizinan, baik izin lokasi maupun izin bangunan/ perumahan. Namun demikian Peraturan Pemerintah ini belum berjalan dengan baik, karena tidak diatur sanksi bagi daerah yang tidak memiliki mekanisme perizinan tersebut. Begitu pula dengan program Reforma Agraria, yang mengharuskan pemerintah daerah meninjau ulang kebijakan RTRW dan RDTR nya, namun dalam implementasi reforma agraria juga masih mengalami berbagai hambatan.

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 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.

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. 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 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 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. Oleh karena itu harus ada upaya pencegahan terhadap alih fungsi lahan di wilayah III Cirebon, karena dampak 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.

Tidak jelasnya kewajiban daerah di bidang tata ruang menyebabkan banyak daerah Kabupaten Kota yang belum merumuskan RDTR. Hal ini menjadi masalah nasional karena implikasinya sangat rentan terhadap terjadinya pelanggaran perizinan dan alih fungsi lahan. Hal ini juga disorot oleh

Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang 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, 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. Apalagi kalau merujuk hasil Sensus Pertanian tahun 2013, menunjukkan bahwa setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian. Kalau dikonversi dimana setiap 0,25 hektar ini digarap oleh satu keluarga petani, maka setiap menit ada satu rumah tangga petani yang kehilangan sumber kehidupannya.

### **C. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan Tata Ruang di Daerah**

#### *1. Faktor Struktur Hukum*

Faktor struktur hukum mengarah pada lembaga-lembaga (pranata-pranata), 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*[15] 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 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.

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. 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.

Hanya saja karena Badan Koordinasi Penataan Ruang yang juga merupakan lembaga penegak hukum tata ruang ini 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 bagus 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.

2. *Faktor Substansi Hukum*

Faktor substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. 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, Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini dijadikan pedoman bagi daerah dalam merumuskan Rencana tata ruangnya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Hanya saja undang-undang ini memiliki kelemahan, yaitu tidak ada ketentuan yang mewajibkan daerah untuk merumuskan rencana tata ruangnya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). RDTR ini merupakan perangkat operasional dari RTRW.

Berkaitan dengan kewenangan daerah, diatur dalam Pasal 26 Undang Undang Nomor 26 tahun 2007, yang memuat rencana tata ruang di Kabupaten/ Kota, mengatur 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.

Pasal ini menimbulkan ketidakjelasan kebijakan tata ruang di daerah, karena tidak secara tegas mewajibkan daerah untuk segera merumuskan tata ruang dalam RTRW dan RDTR. Akibat ketidakjelasan aturan ini menimbulkan tidak segera dirumuskannya RDTR oleh Pemerintah Daerah sebagai pelengkap dari RTRW. Padahal aturan yang jelas dapat berfungsi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang menyatukan langkah bersama secara intersubjektif. Menurut Palumbo, "*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.

### 3. *Faktor Budaya Hukum*

Friedman merumuskan budaya hukum sebagai sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum.[19] 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.

Pada masyarakat wilayah III Cirebon, sebagaimana masyarakat Indonesia pada umumnya, masih mengakui keberadaan hukum adat. Namun menurut Hilman, masyarakat yang menghargai hukum adat biasanya bercorak terbuka dan sederhana, artinya dapat menerima masuknya unsur yang

datang dari luar asal tidak bertentangan, bersahaja, tidak rumit, tidak tertulis dan mudah dimengerti.[20] Oleh karena itu masyarakat mengikuti saja apa yang menjadi kebijakan dari pemerintahnya, termasuk dalam pengelolaan tata ruang. Tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses perumusan kebijakan penataan ruang, menyebabkan masyarakat menjadi apatis terhadap implikasi dari kebijakan tata ruang, termasuk pada alih fungsi lahan.

#### **D. Kesimpulan**

1. Kebijakan tata ruang di daerah menghadapi kendala karena terjadi ketidakjelasan aturan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tidak memberikan penegasan kepada daerah untuk merumuskan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), sebagai perangkat operasional dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Akibatnya banyak izin-izin lokasi pembangunan yang tidak sesuai dengan arahan tata ruang yang menyebabkan terjadi alih fungsi lahan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tata ruang di daerah, secara struktur karena kelembagaan yang mengelola tata ruang bersifat ad hoc dirangkap oleh Sekretaris Daerah yang merupakan pejabat dibawah Kepala Daerah, sehingga sering menimbulkan konflik kepentingan. Secara substansi, Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tidak memberi kejelasan sebagai pedoman dalam merencanakan tata ruang di daerah. Secara kultural, tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan tata ruang di daerah masih sangat kecil.

## **E. Daftar Pustaka**

- Haris Budiman, 2018, *Spacial Policy Dilemma:Environmental Sustainability and Economic Growth*, Untag Law Review (ULREV) Vol.2 Issue 1, May 2018, pp 1-9
- Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Menwujudkan Pembangunan Kota yang Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol 2 No. 2
- Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi pada Karya Cipta Buku)*, UNS Press, Solo, pp 16-17
- Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, pp 262
- Edy Lisdiono, *Legislasi Penataan Ruang:Studi tentang Pergederan Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, (2008)
- Haris Budiman, Anis Mashdurohatun, Eman Suparman, *A Comparative Study of Spatial Policy In Indonesia and The Netherlands*, Jurnal Dinamika Hukum, vol 18 nomor 3, September 2018 pp. 295-300
- 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, pp 34
- Esmi Warassih, 2011, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, pp 111-112
- Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, *Makalah Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia, Tinjauan Teoritis dan Praktis*.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, pp 1-3

- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Alfabeta, pp 119
- Beritasatu.com, *LAP Dorong Percepatan Penyusunan RDTR*, 14 Agustus 2018, 09.03 wib
- Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Jurnal Dinamika Hukum, vol.13 nomor 3, pp 457
- 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
- JT Jayaginata, 1992, *Tata Guna Laban Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, ITB Press, Bandung
- Fery Mursidan Baldan, Menteri Agraria dan Tata Ruang RI, 2015, *Permasalahan tata Ruang di Jawa Barat*, Pikiran rakyat, Sabtu, 23 Mei 2015, pp 24
- Palumbo, dalam Peter M Biau dan Marshall W Meyer, *Birokrasi dalam masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya, pp. 24
- Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, Jurnal Sosiologi MASYARAKAT, Vol. 2 No. 1, Januari 2005, hlm 61
- Lawrence Friedman, 1984, *American Law*, London:WW Norton & Company, pp. 6
- Hilman Hadikusuma, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, pp. 51

## **BAB V**

# **POTENSI KORUPSI DALAM PELAKSANAAN KEBIJAKAN TATA RUANG**

### **A. Pendahuluan**

Pengendalian dan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Kuningan berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031. Rencana 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.

Namun demikian karena tidak secara jelas dibuat peraturan mengenai penetapan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, tentu hal ini berakibat pada tataran implementasi kebijakan yang dibangun oleh pemerintah daerah Kabupaten Kuningan memiliki kecenderungan yang cukup mendalam untuk terjadinya pelanggaran alih fungsi peruntukan. Kondisi seperti itu semakin jelas manakala tidak jelasnya kapan Pemerintah Daerah akan menyusun dan mengesahkan Peraturan mengenai Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang merupakan satu keharusana dalam sebuah Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW).

Kondisi seperti ini menyebabkan Kabupaten Kuningan walaupun secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai sekaligus sebagai penyuplai kebutuhan air di wilayah Cirebon, dalam tiga tahun terakhir sudah mengalami krisis air bersih. Data menunjukkan bahwa tahun 2009 Kabupaten Kuningan yang pada

awalnya memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air, dan kemungkinan besar titik-titik tersebut akan semakin terus berkurang.<sup>75</sup> Begitu pula area pertanian, banyak lahan pertanian terutama sawah yang beralih fungsi, dalam tiga tahun terakhir lahan sawah di Kabupaten Kuningan menyusut seluas 262 ha atau dari semula 29.078 ha menjadi 28.816 ha.<sup>76</sup>

Realitas ini jelas bertentangan dengan tujuan yang dikehendaki oleh norma Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan. Alasan pokok yang mengakibatkan terjadinya kondisi seperti tersebut diatas diakibatkan oleh proses bekerjanya hukum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor *metayuridis* (non hukum) yaitu faktor kekuatan sosial dan personal yang dapat mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 26 tahun 2011. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam makalah ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dibidang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan
3. Bisakah pelanggaran alih fungsi lahan dapat digolongkan pada tindak pidana korupsi ?

## **B. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non dokertinal*. Hal ini disebabkan di dalam penelitian ini hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan

---

<sup>75</sup>Keterangan Kepala Bappeda Kabupaten Kuningan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 8 Pebruari 2015

<sup>76</sup>Keterangan Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 10 Desember 2014.

manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat.<sup>77</sup> Dengan demikian dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kasus kebijakan rencana tata ruang wilayah leh karena itu jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, yaitu jenis penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan) analisis data bersifat induktif dan hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.<sup>78</sup>

### **C. Kerangka Teori**

Pembahasan mengenai potensi korupsi dalam suatu kebijakan pemerintah daerah, didasarkan pada konsep Negara hukum, teori kebijakan publik dan teori bekerjanya hukum. Dalam pembahasan ini, teori Negara hukum menjadi teori dasar (*grand theory*) dengan pemikiran bahwa konsep Negara hukum mensyaratkan adanya supremasi hukum dan menentang kekuasaan yang sewenang-wenang. Secara normatif konsep Negara hukum di Indonesia telah diatur dalam penjelasan UUD 1945 tentang system pemerintahan, yang kemudian setelah perubahan UUD 1945 dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Indonesia adalah Negara Hukum”<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 1-3

<sup>78</sup>Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*,(Bandung, Alfabeta, 2008), hlm 119

<sup>79</sup> Prayitno Iman Santosa, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung, PT Alumni, 2015), hlm 43

Fungsi utama pemerintah adalah pelayanan pada masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan demi mencapai kemajuan bersama. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah dalam menjalankan fungsinya secara umum mempunyai tugas pelayanan, pemeliharaan keamanan dan memberikan jaminan diterapkannya pelayanan yang adil terhadap semua warga masyarakat. Kebijakan daerah sangat diperlukan untuk dapat menjadi landasan dalam membangun masyarakat baik pembangunan fisik maupun spiritual

Kebijakan daerah sangat diperlukan untuk dapat menjadi landasan dalam membangun masyarakat baik pembangunan fisik maupun spiritual, namun menurut A Hoogerwerf suatu kebijakan disebut kebijakan publik dapat dilihat dari dua unsur, yaitu :<sup>80</sup>

1. Kebijakan publik mengenai langsung atau tidak langsung semua anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu;
2. Kebijakan publik mengikat bagi anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu, juga karena disebabkan kebijaksanaan publik mengikat, maka selalu timbul pertanyaan apa yang menjadi atau harus menjadi ukuran kebijaksanaan itu.

Mengacu pada proses bekerjanya hukum Sebagaimana dikemukakan oleh *Chambliss dan Seidman* dalam Teori Bekerjanya Hukum 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

---

<sup>80</sup>Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Sinar Grafika, Jakarta, 1994) hlm 21

Hukum.<sup>81</sup> Teori Bekerjanya Hukum mendeskripsikan beberapa hal :<sup>82</sup>

1. Setiap aturan hukum menjelaskan bagaimana rakyat/masyarakat (pemegang peran) diharapkan bertindak
2. Bagaimanakah rakyat/masyarakat (pemegang peran) akan bertindak dalam merespon norma hukum sebagai fungsi aturan yang berlaku, sanksinya.
3. Bagaimanakah institusi penegakan (hukum) akan bertindak dalam merespon pada norma hukum sebagai fungsi hukum yang berlaku, sanksinya,
4. Bagaimana pembuat hukum akan bertindak sebagai fungsi hukum yang berlaku untuk perilaku yang dikenakan sanksi.

#### **D. Kebijakan Tata Ruang di Kabupaten Kuningan**

Pelaksanaan rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Kuningan diarahkan untuk:<sup>83</sup>

1. Terselenggaranya pola pemanfaatan ruang dan penataan pertahanan berwawasan lingkungan, berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.
2. Pengembangan wilayah prioritas.
3. Mengembangkan kawasan-kawasan yang dapat mengakomodasikan kepentingan sektor-sektor strategis dan perlu mendapat dukungan ruang.
4. Mengembangkan kawasan penunjang untuk tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor strategis.

Oleh karena itu beberapa strategi yang akan dilaksanakan dalam pengembangan wilayah antara lain :

---

<sup>81</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2005), hlm 10

<sup>82</sup>Endang Sutrisno, *Kontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013),, hlm 115

<sup>83</sup> Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2014

1. Pemantapan kawasan lindung dan kawasan konservasi yang diarahkan pada kawasan zona resapan air terutama di kawasan Gunung Ciremai, perbukitan, sempadan sungai, lahan-lahan kritis, waduk dan mata air sebagai aset daerah dengan menanam pohon yang sesuai dengan kondisi setempat.
2. Pengembangan kawasan budidaya :
  - a. Budidaya pertanian diarahkan untuk meningkatkan produktifitas lahan basah dengan meningkatkan fungsi prasarana irigasi. Juga lahan kering dan lahan tidur dalam rangka meningkatkan pendapatan petani.
  - b. Pemukiman, penataan pada kawasan perkotaan dikembangkan sebagai simpul yang mampu menggerakkan perekonomian daerah, menjadi pusat pelayanan, pemerintahan, pendidikan dan pusat kegiatan ekonomi.
  - c. Pariwisata, diarahkan dengan mengembangkan konsep makro perkembangan pariwisata. Kawasan yang ada di tata secara representatif dengan ruang yang cukup dan didukung fasilitas yang baik, sehingga memiliki daya tarik yang kuat hingga menjadi salah satu daerah tujuan wisata.
  - d. Pertambangan, diarahkan pada pengembangan kawasan potensial dan tidak tumpang tindih dengan kawasan konservasi, pariwisata dan perumahan.
3. Pengembangan pola jaringan sarana dan prasarana, dimaksudkan mendukung terciptanya pola jaringan sarana dan prasarana baik perkotaan maupun pedesaan serta mantapnya fungsi-fungsi yang ditetapkan.

Oleh karena itu penentuan fungsi dan peranan kawasan di Kabupaten Kuningan didasarkan atas kajian analisis dan beberapa pertimbangan, yaitu kebijakan pengembangan pembangunan daerah dan kebijakan tata ruang, potensi dan

prospek pengembangan perkotaan dan kemampuan akan berkembangnya perkotaan.

Tidak jelasnya arah rencana pembangunan dan koordinasi antar SKPD di Kabupaten Kuningan serta belum ditetapkannya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dalam suatu Peraturan Daerah menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan Tata Ruang. Hal ini pula yang diingatkan oleh Van Meter dan Van Horn<sup>84</sup> bahwa standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, sikap para pelaksana serta lingkungan sosial politik akan menjadi faktor penentu kebijakan.

Hasil penelitian mendeskripsikan bahwa kebijakan Pemerintah Daerah tidak berpedoman kepada *draft* Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang telah disusun. Ini menunjukkan bahwa terdapat faktor personal dan sosial yang mempengaruhi kebijakan<sup>85</sup> Faktanya telah terjadi pelanggaran alih fungsi peruntukan hampir di seluruh kawasan pengembangan. Data yang diperoleh dari Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan<sup>86</sup> memperlihatkan kondisi yang semakin menjelaskan, pada saat ini setidaknya ada 24 (duapuluh empat) perusahaan pengembang yang sedang berinvestasi di Kabupaten Kuningan.

Faktor dominan adalah faktor ekonomi. Karena salah satu kendala yang dihadapi oleh Kabupaten Kuningan, adalah rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tahun 2013 PAD Kabupaten Kuningan hanya Rp 120 miliar, sedang untuk tahun

---

<sup>84</sup> Op.Cit , hlm 174

<sup>85</sup> Endang Sutrisno, *Kontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk membangun Kesejahteraan Nelayan* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013), hlm 114

<sup>86</sup> Data Perumahan di Kabupaten Kuningan Tahun 2011-2014, Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kabupaten Kuningan

2014 ditarget menjadi Rp 140 miliar dengan sektor terbesar berasal dari pendapatan pajak dan retribusi.<sup>87</sup>

Menurut Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kuningan, APBD Kuningan mencapai Rp 1,2 triliun dan PAD Rp 120 miliar atau hanya 7% dari APBD, padahal idealnya adalah 15%, jadi masih ada gap tinggi untuk mencapai kemandirian daerah. Apalagi DPRD sudah mentarget untuk tahun 2016 sebesar Rp 200 miliar.<sup>88</sup> Oleh karena itu sebagai kawasan pariwisata, Kabupaten Kuningan diharapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan untuk terus menyumbang PAD Kabupaten Kuningan. Implikasi dengan situasi seperti itu adalah longgarnya perijinan untuk investasi dibidang pembangunan perumahan dan pembangunan sektor ekonomi lainnya, yang nyata-nyata bertentangan dengan rencana tata ruang di Kabupaten Kuningan.

Ketidakjelasan pengaturan antar Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Pengelola Perijinan Terpadu (BPPT), dan Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya di Kabupaten Kuningan 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) Kabupaten Kuningan, akan tetapi untuk perijinan pembangunan perumahan baru masih dipegang oleh Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya.

### **E. Potensi Korupsi Dalam Kebijakan Tata Ruang**

Kata Korupsi berasal dari bahasa latin, *corrupti* atau *corruptus*, yang artinya kebusukan, kebejatan, tidak jujur, tidak

---

<sup>87</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan Tahun 2014

<sup>88</sup> Wawancara tanggal 12 Desember 2015

bermoral.<sup>89</sup> Ditinjau dari sudut bahasa Indonesia, kata korupsi bisa berarti kemerosotan dari yang semula baik menjadi penyelewengan dan perbuatan busuk. Salah satu penyebab terjadinya korupsi adalah ketidak beresan manajemen,<sup>90</sup> sedangkan menurut Alatas, kelemahan pemimpin dalam posisi-posisi kunci yang mampu memberikan ilham dan mempengaruhi tingkah laku yang menjinakkan korupsi, kelemahan pengajaran agama dan etika. Senada dengan itu, Abdullah Hehamahua menyatakan bahwa penyebab korupsi adalah pengawasan pembangunan yang tidak efektif, sehingga terbuka peluang penyalahgunaan kekuasaan.<sup>91</sup>

Berkaitan dengan kebijakan tata ruang, terlihat bahwa terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan akibat dari faktor-faktor tersebut diatas, yaitu ada ketidakberesan manajemen pemerintahan, kelemahan pimpinan dan posisi kunci dan pengawasan pembangunan yang tidak efektif sehingga terjadi penyalahgunaan kewenangan seperti longgarnya perijinan, mark up dan lain-lain.

Dengan demikian maka terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan dalam rencana tata ruang bisa dikatagorikan sebagai tindakan atau perbuatan korupsi, karena kebijakan pemerintah (daerah) dalam upaya mendorong investasi melalui fasilitas penanaman modal sering disertai dengan mudah dan longgarnya perijinan yang diberikan, sehingga menjadi sasaran terjadinya tindak pidana korupsi.

Selama ini penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan dalam rencana tata ruang didasarkan pada Undang Undang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah yang mengatur Tata Ruang, sanksi untuk pelanggaran tata ruang yang dapat

---

<sup>89</sup> Muhammad Yamin, *Tindak Pidana Khusus*, (Bandung, Pustaka Setia), hlm 196

<sup>90</sup> Andi Hamzah dalam Muhammad yamin, *Tindak Pidana Khusus*, (Bandung, Pustaka Setia) hlm 212

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm 213

dikenakan berupa sanksi administrative, sanksi perdata dan sanksi pidana. Dalam kenyataannya penerapan sanksi-sanksi tersebut, hanya formalitas saja jika ditinjau dari segi penegakan hukumnya, karena pelanggaran alih fungsi lahan masih terus terjadi.

Oleh karena itu untuk menghentikan berlangsungnya pelanggaran tata ruang tersebut sudah sewajarnya apabila pelaku dikenakan ancaman hukuman sebagai tindak pidana korupsi, karena telah menimbulkan kerugian Negara. Kerugian Negara berarti hilangnya sebagian atau seluruh kekayaan Negara. Jika melibatkan masyarakat luas, berarti ada pejabat publik dalam kejahatan tersebut, dan karenanya kasus tersebut bisa dijerat dengan tindak pidana korupsi karena akan menggoyahkan perekonomian masyarakat.

#### **F. Daftar Pustaka**

- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta
- Endang Sutrisno, 2007, 2013, *Rekontruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Press, Yogyakarta
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- I Gde Pantja Astawa, 2013, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Alumni, Bandung
- Mochtar Kusuma Atmadja, 1996, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan nasional*, Penerbit Bina Cipta, Bandung
- Muhammad Yamin, 2012, *Tindak Pidana Khusus*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung
- Riant Nugroho, 2014, *Public Policy: Teori, manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, PT Elex Media Komputindo, jakarta
- Prayitno Iman Santosa, 2015, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit PT Alumni Bandung,

- Satjipto Rahardjo, 1991, *Hukum Dan Masyarakat*, PT Angkasa, Bandung
- Sutandyo Wignyo Subroto, *Kumpulan bahan Kuliah Penataran Metode Penelitian Hukum*
- Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya CV, Bandung
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung
- Wayne Parsons, 2008, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), PT Kencana, Jakarta

## **BAB VI**

# **PENEGAKAN HUKUM TERHADAP ALIH FUNGSI LAHAN**

### **A. Latar Belakang**

Pengelolaan tata ruang di Indonesia diatur oleh Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Untuk pelaksanaannya dibuat Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).<sup>92</sup>Berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan ini pada hakikatnya bertujuan menjaga tata ruang agar dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang menjadi satu kesatuan sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, yang pada akhirnya memberikan kesejahteraan bagi masyarakat

Di Kabupaten Kuningan, pengendalian dan pemanfaatan tata ruang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kuningan 2011-2031. Perda RTRW ini merupakan pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Kuningan, yang bertujuan untuk mendukung

---

<sup>92</sup>Jamaludin Jahid, *Analisis Kritis terhadap Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Jurnal Pleno Madani, Vol.1 No.1 tahun 2012

Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi berbasis Pertanian dan Pariwisata yang berdaya saing. Hal ini merupakan implementasi dari konsep dicetuskannya Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi.

Walaupun tidak diatur dalam Peraturan Daerah tentang penetapan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, tetapi Pemerintah Daerah telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang selaras dalam menguatkan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi, diantaranya melalui Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air, Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Hutan Kota, serta berbagai kebijakan lainnya. Oleh karena itu menjadi pertanyaan ketika dalam pelaksanaan kebijakan, Pemerintah Daerah memiliki kecenderungan yang cukup mendalam untuk terjadinya pelanggaran alihfungsi lahan. Padahal 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, Dari memori penjelasan dikemukakan bahwa yang harus memenuhi fungsi social adalah semua macam hakatas tanah, tidak diperkenankan menyalahgunakan hakatas tanah, serta harus ada keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

Pelanggaran alih fungsi lahan saat ini kalau tidak ditangani secara tegas akan menimbulkan berbagai permasalahan

---

<sup>93</sup> Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi pada Karya Cipta Buku)*, UNS Press, hlm 94

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm 95

lingkungan dan sosial.<sup>95</sup> Dalam tiga tahun terakhir Kuningan sudah mengalami krisis air bersih, yang diakibatkan berkurangnya titik-titik mata air, yang pada awalnya memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air. Begitu pula area pertanian, banyak lahan pertanian terutama sawah yang beralih fungsi, dalam tiga tahun terakhir lahan sawah di Kuningan menyusut seluas 262 ha atau dari semula 29.078 ha menjadi 28.816 ha.<sup>96</sup>

Pengelolaan tata ruang yang diatur dalam peraturan daerah, 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, padahal persoalan yang dihadapi pada saat ini bukan sekedar masalah legalitas formal, melainkan tuntutan keadaan yang menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang lebih luas yang sedang berkembang dalam masyarakat.<sup>97</sup> Bagaimana pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan, dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses penegakan hukum pelanggaran alih fungsi lahan.

---

<sup>95</sup>Elvie Dyah Fitriana, dkk, *Implementasi Kebijakan tata Ruang Wilayah Dalam mewujudkan pembangunan Kota Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2 No. 2, tahun 2016

<sup>96</sup>Haris Budiman, *Spatial Policy Dilemma:Environmental Sustainability and Economic Growth*, Jurnal Untag Law Review (ULREV), Vol 2, Issue 1, May 2018, PP 1-9

<sup>97</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*,(Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011) hlm 111-112

## **B. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian *non doktrinal*. Dimana hukum dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat serta meliputi pula proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat.<sup>98</sup> Dengan demikian dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan menggunakan *socio-legal*, karena penelitian yang dilakukan terfokus pada implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam penegakan pelanggaran alih fungsi lahan.

## **C. Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Alih Fungsi Lahan**

Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>99</sup> penegakan hukum 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. Penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan dikenakan apabila terjadi penyimpangan ketentuan perundang-undangan yang mengatur tata ruang. Pelanggaran alih fungsi lahan dapat menimbulkan konsekuensi yuridis berupa penerapan sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana.

### *1. Sanksi Administratif*

Sanksi Administratif diatur dalam Pasal 61 sampai dengan pasal 63 Undang Undang Penataan Ruang, dimana setiap orang wajib untuk mentaati rencana tata ruang,

---

<sup>98</sup>Soetandyo Wigjosoebroto, *Silabus metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 1-3

<sup>99</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung, Penerbit Angkasa, 1991), hlm 115

memanfaatkan ruang sesuai dengan ijin, mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi administrative mulai dari peringatan tertulis, sampai dengan pengenaan denda administratif. Pasal 108 Perda RTRW mengatur tata cara pengenaan sanksi administratif yang meliputi, (1) peringatan tertulisebanyak-banyaknya tiga kali, (2) penghentian sementara dapat dilakukan melalui surat penghentian kegiatan sementara, (3) penghentian sementara pelayanan umum, (4) penutupan lokasi dapat dilakukan melalui surat perintah penutupan lokasi, (5) pencabutan ijin, (6) pembatalan ijin, (7) pembongkaran bangunan, (8) pemulihan fungsi ruang, dan (9) denda administratif.

Dalam pelaksanaannya pemerintah daerah tidak menyiapkan sarana dan prasarana yang diperlukan sehingga penhenaan sanksi tidak berjalan secara optimal, hal ini diduga tidak menimbulkan efek jera bagi para pelanggar alih fungsi lahan. Pemerintah Daerah melalui Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, sudah melakukan penertiban terhadap para pihak yang diduga melakukan pelanggaran alih fungsi lahan ini, akan tetapi karena sanksi dari penertiban itu bersifat administratif saja, maka penegakan hukum dirasakan belum efektif.

## 2. *Sanksi Perdata*

Penegakan hukum dengan sanksi Perdata diatur dalam pasal 66 dan 67 Undang Undang Penataan Ruang dan Pasal 111 Peraturan Daerah RTRW. Ketentuan ini memberi jaminan kepada masyarakat untuk mengajukan gugatan secara perdata ke pengadilan apabila merasa dirugikan dalam alih fungsi lahan. Pasal 111 Peraturan Daerah RTRW mengatur tentang Hak Masyarakat yaitu setiap orang berhak 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 yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak , mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pemabngunan yang tidak sesuai, dan mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan atau pemegang ijin apabila kegiatan pembangunan tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Dalam pelaksanaannya belum ada kasus sengketa atau gugatan perdata berkaitan dengan alih fungsi lahan yang dibawa ke jalur hukum. Permasalahan alih fungsi lahan selalu diupayakan diselesaikan secara musyawarah dan mufakat. Hal ini menandakan masyarakat tidak sepenuhnya mempercayai proses peradilan untuk menyelesaikan permasalahan.<sup>100</sup> Pengadilan dianggap tidak efektif untuk menangani kasus persengketaan, dan tidak independen, Akibatnya lembaga Pengadilan yang secara konkret mengemban tugas untuk menegakan hukum dianggap sebagai tempat menyelesaikan sengketa yang tidak efektif dan efisien.

### 3. *Sanksi Pidana*

Ketentuan pidana tidak diatur dalam Peraturan Daerah RTRW, tetapi diatur dalam Undang Undang Penataan Ruang. Pihak yang melanggar alih fungsi lahan, berlaku ketentuan Pasal 69 ayat (1) Undang Undang Penataan Ruang, yang mengatur sanksi pidana bagi setiap orang yang tidak mentaati rencana tata ruang dengan pidana penjara 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)

---

<sup>100</sup> Eman Suparman, *Arbitrase dan Dilema Penegakan Keadilan*, (Jakarta, PT Fikahati Aneska, 2013) hlm 2-3

Untuk pejabat yang berwenang terbukti menyalahgunakan wewenangnya, menurut Pasal 73, dikenakan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Dalam pelaksanaan, belum ada kasus pidana yang diproses di pengadilan, walaupun dugaan pelanggaran alih fungsi lahan terjadi. Belum ada upaya yang sungguh-sungguh dari pejabat yang berwenang untuk memproses pelanggaran alih fungsi lahan secara pidana kepada seseorang atau perusahaan yang melanggar alih fungsi lahan maupun bagi pejabat berwenang yang memberikan ijin pemanfaatan tata ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

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*).<sup>101</sup>

Pelanggaran alih fungsi lahan cenderung diselesaikan di Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah. Badan yang bersifat *ad hoc* tersebut dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang Undang Penataan Ruang di daerah.

---

<sup>101</sup> Soerjono Sekanto, *Mustafa Abdullah*. (1980), *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. CV Rajawali, Jakarta, hlm 59

#### 4. *Efektifitas Penegakan Hukum*

Efektifitas penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan dipengaruhi oleh factor-faktor di bawah ini :

##### a. Pengaruh Kekuatan Ekonomi

Problem utama yang dihadapi Kuningan adalah rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu pemerintah daerah menjadikan sektor pajak dan pariwisata menjadi menyumbang terbesar PAD Kuningan. Akibatnya adalah longgarnya perijinan untuk investasi dibidang pembangunan perumahan dan pembangunan sektor ekonomi lainnya.

Keinginan daerah yang tinggi untuk terus meningkatkan PAD sering mengakibatkan pihak eksekutif maupun legislatif mudah mengeluarkan ijin di bidang investasi dengan harapan akan banyak memberi kontribusi besar untuk pendapatan daerah. Pemerintah Daerah tidak melakukan pemberdayaan sumber daya yang dimiliki dengan memperhatikan kemampuan, kewenangan dan kepercayaan yang ada.<sup>102</sup> Akibatnya kebijakan bersifat sektoral tanpa melihat implikasi dan dampak pada masa yang akan datang.

##### b. Pengaruh Kekuatan Politik

Belum tampak political will dari pemerintah daerah untuk segera menetapkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) sebagaimana amanat Perda RTRW. 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.

---

<sup>102</sup> Anggiat M Sinaga dan Sri Hadiati, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia* (Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, 2001) hlm 21

Ketidajelasan pengaturan antar Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Pengelola Perijinan Terpadu (BPPT), dan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) menjadi salah satu faktor belum tertatanya sistem perijinan. Reformasi birokrasi di bidang perijinan yang dicanangkan belum menyentuh perijinan dibidang pembangunan perumahan.

c. Pengaruh Kekuatan Budaya

Sebagai masyarakat yang menghargai Hukum Adat, masyarakat Kuningan memiliki corak yang digambarkan oleh Hilman Hadikusumah yaitu :<sup>103</sup> tradisional, artinya bersifat turun temurun, keagamaan, kebersamaan, terbuka dan sederhana, artinya dapat menerima masuknya unsur-unsur yang datang dari luar asal tidak bertentangan dengan jiwa hukum adat itu sendiri.

Sikap tersebut tercermin dalam mengelola lingkungan hidupnya yang memiliki karakteristik, kurangnya pemahaman terhadap pola pengelolaan ruang yang sesuai dengan karakteristik kawasan lindung dan kawasan rawan bencana, adanya pandangan bahwa upaya pelestarian lingkungan merupakan beban biaya yang dapat mengurangi keuntungan, serta skala ekonomi kegiatan terlalu kecil, sehingga keuntungan yang diperoleh tidak mampu menutup biaya yang dibutuhkan untuk menerapkan pola pengelolaan kegiatan yang berwawasan lingkungan.

---

<sup>103</sup> Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia: Dalam kajian Kepustakaan*, (Bandung, Penerbit Alfabeta, 2013) hlm 32-36

#### **D. Simpulan**

Kendati telah terjadi alih fungsi lahan yang bisa berakibat pada kehidupan masyarakat dan lingkungan, namun proses penegakan hukum belum berjalan secara optimal, kasus pelanggaran alih fungsi lahan hanya diselesaikan pada tingkat Badan Koordinasi yang bersifat *ad hoc*. Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum sehingga tidak optimal antara lain faktor kekuatan ekonomi, faktor politik dan faktor budaya.

#### **E. Daftar Pustaka**

- Anggiat M Sinaga dan Sri Hadiati, 2001, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara,
- Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi pada Karya Cipta Buku)*, UNS Press
- Eman Suparman, 2013, *Arbitrase dan Dilema Penegakan Keadilan*, Jakarta, PT Fikahati Aneska
- Endang Sutrisno, 2013, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan*, Genta Press, Yogyakarta
- Elvie Dyah Fitriana, dkk, 2016, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Berkelanjutan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.2 No. 2,
- Esmi Warassih, 2011, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang,
- Haris Budiman, 2018, *Spatial Policy Dilemma: Environmental Sustainability and Economic Growth*, Jurnal Untag Law Review (ULREV), Vol 2, Issue 1, May 2018
- Jamaludin Jahid, *Analisis Kritis terhadap Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Jurnal Pleno Madani, Vol.1 No.1 tahun 2012
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Penerbit Angkasa

- Soerjono Soekanto, 1980, *Mustafa Abdullah. Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. CV Rajawali, Jakarta,
- Tolib Setiady, 2013, *Intisari Hukum Adat Indonesia: Dalam kajian Kepustakaan*, Bandung, Penerbit Alfabeta
- Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika

## **BAB VII**

# **PENYELESAIAN PELANGGARAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN PADA RUAS GARIS SEMPADAN JALAN**

### **A. Pendahuluan**

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Indonesia merupakan negara hukum yang sistem pemerintahannya sebagian menganut sistem desentralisasi.<sup>104</sup>

Desentralisasi menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah: “penyerahan wewenang pemerintah ke pemerintah daerah otonom guna mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.”

Salah satu contoh yang memerlukan pelayanan publik dengan baik adalah pelayanan dalam izin mendirikan bangunan yang selanjutnya disingkat IMB. Izin Mendirikan Bangunan sendiri terdapat berbagai aspek yang erat kaitannya dengan pengaturan perihal agraria. Pemerintah melalui kewenangannya memiliki hak dasar suatu tanah dan bangunan yang berupa hak menguasai Negara dalam pengelolaan agraria yang berada di wilayah Indonesia sesuai dengan ketentuan yang tercantum

---

<sup>104</sup>Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005, hlm. 56.

dalam Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>105</sup> Garis Sempadan Jalan atau GSJ yang merupakan batas terdepan pagar halaman yang boleh didirikan menjadi salah satu syarat yang harus dipenuhi agar Izin Mendirikan Bangunan bisa didapatkan.<sup>106</sup>

Tujuan pengaturan Garis Sempadan Jalan yaitu untuk menunjang terciptanya lingkungan yang teratur, dalam upaya tertib pemanfaatan lahan dari kegiatan mendirikan bangunan-bangunan di Ruang Pengawasan Jalan dan Ruang Milik Jalan. Fungsi utama Garis Sempadan Jalan, yaitu agar setiap bangunan dibangun dengan kepedulian terhadap lingkungan.

Kebijakan Pengendalian Fungsi Garis Sempadan Jalan tidak langsung mengarah pada tugas-tugas pengendalian dan tindakan penertiban terhadap gangguan-gangguan yang terjadi di dalam ruang pengawasan jalan atau ruang garis sempadan jalan. Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Jarak Garis Sempadan Jalan. Sayangnya pelaksanaan aturan tersebut belum teroptimalisasi. Hal inilah yang menjadikan peluang atau kesempatan untuk menemukan solusi dalam mengatasi bangunan-bangunan yang mengganggu fungsi jalan menjadi tipis.<sup>107</sup>

Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang beertentangan dengan prinsip-prinsip yang

---

<sup>105</sup>A. Ridwan Halim, *Pengantar Hukum Indonesia Dalam Tanya Jawab*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 93.

<sup>106</sup>*Ibid.*

<sup>107</sup>Sandhy Chandrawiguna, *Evaluasi Kebijakan Pengendalian Fungsi Garis Sempadan Jalan Pada Ruas Jalan Provinsi Di Kota Bandung (Studi Kasus Di Jalan Sukajadi)*, *jurnal Ilmu Administrasi* Volume Xii Nomor 3 Desember 2015.

terkandung dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.<sup>108</sup> Dengan demikian maka segala perbuatan negara, dalam hal ini Pemerintah harus dapat mempertanggung jawabkan kepada masyarakat.<sup>109</sup> Adapun yang menjadi pokok permasalahan yang akan menjadi fokus perhatian utama yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu Bagaimana Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Mendirikan Bangunan Pada Ruas Garis Sempadan Jalan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Garis Sempadan Jalan? Bagaimana Pelaksanaan Penyelesaian Pelanggaran Mendirikan Bangunan Pada Ruas Garis Sempadan Jalan?

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan usaha untuk memperoleh fakta, dengan cara mengumpulkan dan menganalisis data yang dilakukan dengan teliti, jelas, dan dapat dipertanggung jawabkan . adapun metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini dengan cara sebagai berikut:

1. Spesifikasi penelitiannya, bersifat *deskriptif –analitis*, yaitu menggambarkan data-data tentang suatu hal yang sedang berlangsung pada tempat tertentu dan pada saat tertentu dimana penelitian diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis terkait permasalahan penelitian, sedangkan dikaitkan analitis karena data yang diperoleh dianalisis untuk pemecahan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
2. Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Empiris. Pendekatan Yuridis

---

<sup>108</sup>Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali, 2008, hlm. 83.

<sup>109</sup>Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, Gajah Mada University Press. 1998.

digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.

3. Dalam hal ini pendekatan yuridis digunakan untuk meneliti efektifitas suatu peraturan dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (interview).
4. Tahapan Penelitian, penulis melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan data sekunder yaitu data yang didapatkan berdasarkan hasil studi kepustakaan sebagai pelengkap atau penunjang dari data primer, penulis melakukan studi lapangan, untuk mencari data primer yaitu data yang didapat dari masyarakat.
5. Teknik Pengumpulan Data, Kumpulan informasi / data yang disusun dan disajikan oleh penulis yang menggunakan teknik non random sampling adalah data yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang mengerucut pada suatu objek penelitian secara khusus. Penyajian dari kumpulan informasi / data yang sering digunakan adalah dalam bentuk naratif, bentuk matriks, grafik dan bagan.
6. Alat Pengumpul Data, kumpulan informasi/ data disusun oleh penulis berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan penulis terhadap objek penelitian dan disesuaikan dengan wawancara yang dilakukan dengan narasumber yang berkompeten.
7. Analisis data, Suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang

dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

### **C. Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Mendirikan Bangunan**

Kuningan sebagai kabupaten yang terletak diujung provinsi Jawa Barat memiliki kepentingan yang cukup signifikan perihal pengaturan jalan, oleh karenanya terbit suatu pengaturan khusus yang mengatur mengenai jalan yang dititik beratkan pada Garis Sempadan Jalan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013. Adapun isi dari peraturan tersebut diantaranya adalah mengatur tentang kriteria atau ketentuan Garis Sempadan Jalan, apa yang diperbolehkan dan dilarang dilakukan terhadap suatu batas jalan tertentu serta sanksi bagi yang melanggar.<sup>110</sup>

Pengaruh perkembangan zaman, seperti globalisasi mempengaruhi kebutuhan hidup manusia dalam bermasyarakat menjadi sangat beragam, terutama dalam bidang ekonomi. Masyarakat berbagai kalangan berlomba-lomba meningkatkan taraf atau kualitas hidup secara ekonomi untuk melebihi pesaing-pesaingnya di bidang ekonomi. Berdasarkan hal tersebut, masyarakat yang berperan sebagai pelaku usaha dituntut kreatif dalam mengembangkan atau memperluas usahanya yang sedang berjalan untuk membangun suatu iklim perekonomian yang kondusif.<sup>111</sup>

Izin merupakan bagian dari hukum administrasi yang berbentuk keputusan yang memiliki pengertian menurut Sjachran Basah yaitu perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu

---

<sup>110</sup>Hardiyatmo, Hary Christadi. *Pemeliharaan Jalan Raya*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta, 2015, hlm. 66.

<sup>111</sup> Hani Hadiyanti, Haris Budiman & Bias Lintang Dialog. *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Garis Sempadan Jalan Di Kabupaten Kuningan*, *Jurnal Unifikasi*, Vol. 05 Nomor 01 Januari 2018, hlm. 4-6.

yang menghasilkan peraturan dalam hal kontreo berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Begitu pula dengan ketentuan Garis Sempadan Jalan di Kabupaten Kuningan yang erat kaitannya dengan izin yang diperoleh atas hak yang berada di area Garis Sempadan Jalan tersebut.

Izin yang dimaksud oleh hal tersebut di atas adalah izin yang berbentuk tertulis yang merupakan suatu keputusan administrasi Negara atau dikenal dengan istilah *beschikking* yang dapat dijadikan alat bukti di pengadilan dan diterbitkan untuk tujuan pengendalian.

Mendirikan bangunan yang masih dalam ruang Garis Sempadan Jalan dimanapun, khususnya untuk daerah Kabupaten Kuningan merupakan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013. Berdasarkan regulasi tersebut, pada prinsipnya setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsinya. Bangunan yang dimaksud tersebut dapat berupa bangunan yang merupakan tempat tinggal/kediaman masyarakat maupun tempat kegiatan ekonomi yang tidak memiliki izin.

Berdasarkan hal tersebut, masyarakat yang berperan sebagai pelaku usaha dituntut kreatif dalam mengembangkan atau memperluas usahanya yang sedang berjalan untuk membangun suatu iklim perekonomian yang kondusif. Pasal 14 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan No 8 Tahun 2013 berisikan larangan mendirikan bangunan disekitar ruang Garis Sempadan Jalan, yaitu :

*“Setiap Orang dilarang mendirikan bangunan pada ruang Garis Sempadan Jalan yang mengakibatkan terganggunya fungsi jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5”.*

Terganggunya fungsi jalan yang dimaksud di atas adalah terganggunya arus lalu lintas di jalan tersebut, hal itu dikarenakan akibat adanya bangunan pada ruang Garis Sempadan Jalan yang

dapat mengganggu fungsi jalan. Pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan No 8 Tahun 2013, yaitu:

*“Setiap orang dan/ atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana tercantum dalam peraturan daerah ini, dikenakan sanksi berupa penertiban dan/ atau pembongkaran, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Setiap pelanggaran biasanya melalui proses, yang pertama melalui surat peringatan yang dibuat oleh Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang dengan waktu 1 kali sampai dengan 3 kali peringatan, jika sampai 3 kali tidak ada penyelesaian dan niat baik dari pihak terkait atau pemilik, jika sudah diperingatkan ternyata pelanggarannya tidak sesuai dengan ketentuan atau terlalu menjorok ke depan langsung di bongkar oleh pemilik bangunan dan di betulkan sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketentuan Garis Sempadan Jalan. Akan tetapi, jika ternyata masih melanggar langsung ada tindakan eksekusi yaitu dengan cara pembongkaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bekerja sama dengan sektor lain seperti Satpol PP.<sup>112</sup>

Di Kabupaten Kuningan sendiri telah dilakukan penertiban pada ruas-ruas jalan utama, seperti pada jalan nasional, jalan provinsi, dan jalan kabupaten/ kota. Akan tetapi, di jalan lingkungan desa tidak diawasi langsung oleh pemerintah daerah karena kurangnya sumber daya manusia untuk mengawasi langsung ke lapangan dan terkedala oleh jarak yang terlalu jauh.

Untuk pembongkaran, Pemerintah Daerah mensosialisasikan kepada masyarakat tentang penertiban yang sesuai dengan peraturan dan yang berwenang menertibkan langsung yaitu Satpol PP, sedangkan untuk Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang sendiri hanya melakukannya dengan

---

<sup>112</sup>Wawancara, Handry Chalvian, S.T., Kasi Bangunan Gedung, Dinas Tata Ruang dan Tata Ruang Kabupaten Kuningan, tanggal 18 Mei 2020.

cara koordinasi saja, contohnya jika ada yang melanggar tata aturan pembangunan atau tidak memiliki surat izin mendirikan bangunan dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, maka Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang langsung terjun kelapangan dan memberikan surat yang berisi pemberitahuan tentang pelanggaran kepada pemilik bangunan, kemudian ditindak lanjuti oleh Satpol PP untuk melakukan pembongkaran.

Penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah adalah teguran terhadap pemilik bangunan yang melewati batas, pemeriksaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dilakukan pula sebagai rangkaian dari penertiban. Jika tidak disertai oleh IMB maka bangunan tersebut akan mengalami pembongkaran oleh petugas yang berwenang, sedangkan jika terdapat IMB maka tugas penyidiklah yang akan meninjau lebih lanjut suatu pelanggaran dapat diproses secara hukum.<sup>113</sup>

Penertiban merupakan suatu usaha atau kegiatan mengembalikan kondisi Garis Sempadan Bangunan pada keadaan yang sesuai dengan perizinan yang ditentukan dalam cara melakukan pengawasan, memberikan teguran secara lisan maupun tulisan, dengan cara memanggil pemilik bangunan untuk membuat surat pernyataan bersedia memperbaiki bangunannya.

Untuk cara pendaftaran izin mendirikan bangunan ada dinas tersendiri sebelum membangun pasti sudah ada perencanaan dari si pemilik bangunan untuk mendaftarkan izin ke Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) Kabupaten Kuningan, perzinan dilakukan dalam setiap pembangunan mulai dari bangunan gedung dan bukan bangunan gedung atau sebutan lainnya.

---

<sup>113</sup>Wawancara, Bapak Iyan, Bagian Penyelenggaraan Layanan Perizinan dan Nonperizinan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu satu Pintu (DPMPSTP) Kabupaten Kuningan, tanggal 11 Mei 2020.

Kabupaten Kuningan sendiri telah memiliki aturan khusus mengenai Garis Sempadan Jalan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Garis Sempadan Jalan. Sayangnya pelaksanaan aturan tersebut belum teroptimalisasi. Kebijakan pengelolaan jalan harus melalui berbagai upaya yaitu preventif dan represif. Kebijakan penataan ruang khususnya sempadan jalan harus memperhatikan hak asasi manusia baik sebagai pengguna jalan maupun sebagai masyarakat yang berdampingan dengan jalan.

Pemerintah memperhatikan secara khusus perihal pengaturan Garis Sempadan Jalan tersebut dengan mengkoordinasikan fungsi jalan tersebut dengan berbagai aspek dan instansi lainnya yang berkepentingan pula atas lahan yang ada, diantaranya adalah Badan Pertanahan Nasional atas fungsi tanah serta pengaturan perihal mendirikan bangunan melalui Izin Mendirikan Bangunan.

#### **D. Penyelesaian Pelanggaran Mendirikan Bangunan Pada Ruas Garis Sempadan Jalan**

Adapun cara penyelesaian pelanggaran mendirikan bangunan pada ruas garis sempadan jalan ada 3 yaitu:<sup>114</sup>

##### **1. Interaksi sosial.**

Interaksi sosial sangat berperan dalam efektivitas suatu aturan dimana saling mempengaruhi antar individu maupun masyarakat membantu mempersingkat proses sosialisasi untuk menjadi bahan evaluasi dari penerapan aturan baru. Pentingnya sosialisasi dan pemahaman hukum tidak luput menjadi bahan evaluasi bersama untuk mencapai tujuan dari suatu aturan itu dibentuk.

---

<sup>114</sup>Wawancara, Handry Chalvian, S.T., Kasi Bangunan Gedung, Dinas Tata Ruang dan Tata Ruang Kabupaten Kuningan, tanggal 18 Mei 2020.

2. Pembongkaran.

Dalam Pemeriksa Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dilakukan pula sebagai rangkaian dari penertiban. Jika tidak disertai oleh IMB maka bangunan tersebut akan mengalami pembongkaran oleh petugas yang berwenang, sedangkan jika terdapat IMB maka tugas penyidiklah yang akan meninjau lebih lanjut suatu pelanggaran dapat diproses secara hukum.

Dalam pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Garis Sempadan Jalan menyebutkan bahwa:

*"Setiap orang dan/atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana tercantum dalam Peraturan daerah ini, dikenakan sanksi berupa penertiban dan/atau pembongkaran, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan"*.

3. Dengan cara didenda/ biaya paksaan penegakan hukum.

Sanksi yang dikenakan bagi pendiri bangunan di ruang Garis Sempadan Jalan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 dapat berupa penertiban dan/atau pembongkaran bangunan setelah sebelumnya diperingatkan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang menangani penyidikan dugaan pelanggaran ruang Garis Sempadan Jalan. Apabila pendiri bangunan tersebut tidak bersedia untuk dilakukn penertiban dan/atau pembongkaran maka pendiri tersebut akan dikenakan pembebanan biaya paksa yang akan disetorkan ke kas daerah<sup>115</sup>.

Terdapat ketentuan pidana jika pelanggaran pada pasal 18 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan menyebutkan:

*"Barang siapa melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 14 diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) tahun kurungan atau dikenakan sanksi denda sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)"*.

---

<sup>115</sup>Adrian Sutendi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 17.

## **E. Kesimpulan**

Hasil penelitian dan penjabaran di atas, peneliti memiliki kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 mengatur secara rinci pengaturan Garis Sempadan Jalan di seluruh ruas jalan yang ada di wilayah Kabupaten Kuningan. Dalam prakteknya, terdapat beberapa ketidaksesuaian fungsi ruang/garis Sempadan Jalan, diantaranya bangunan yang berada di ruang tersebut. Hal itu merupakan pelanggaran dari Pasal 14 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 yang dapat dikenakan sanksi berupa penertiban dan/atau pembongkaran bangunan yang disertai dengan biaya paksa penegakan hukum, apabila pendiri/pemiliki bangunan menolak untuk ditertibkan. Terdapat ketentuan pidana yang dapat dikenakan bagi pelanggar dengan proses penyidikan melalui Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan.
2. Penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah adalah teguran terhadap pemilik bangunan yang melewati batas, Pemeriksaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dilakukan pula sebagai rangkaian dari penertiban, jika tidak disertai oleh IMB maka bangunan tersebut akan mengalami pembongkaran oleh petugas yang berwenang, sedangkan jika terdapat IMB maka tugas penyidiklah yang akan meninjau lebih lanjut suatu pelanggaran dapat diproses secara hukum.
3. Penyelesaian pelanggaran mendirikan bangunan pada ruas garis sempadan jalan dilakukan dengan cara ineteraksi sosial/ sosialisasi, pembongkaran dan dengan cara didenda. Idealnya tujuan dari pembentukan suatu aturan yang baru dapat optimal berlaku di masyarakat, menjadikan situasi dan kondisi menjadi lebih baik dari sebelum berlakunya aturan yang belaku.

Pentingnya sosialisasi dan pemahaman hukum tidak luput menjadi bahan evaluasi bersama untuk mencapai tujuan dari suatu aturan itu dibentuk. Seperti surat pemberitahuan kepada masyarakat atau dengan cara sosialisasi ke masyarakat dari Pemerintah Daerah ke kecamatan atau desa tentang peraturan-peraturan pemerintah.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas maka penulis dapat memberikan saran-saran yaitu:

1. Pentingnya sosialisasi dan pemahaman hukum tidak luput menjadi bahan evaluasi bersama untuk mencapai tujuan dari suatu aturan itu dibentuk. Seperti melalui papan informasi, surat pemberitahuan kepada masyarakat atau dengan cara sosialisasi ke masyarakat dari Pemerintah Daerah ke Kecamatan atau Desa tentang peraturan-peraturan pemerintah. Khususnya perihal Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Garis Sempadan Jalan.
2. Peningkatan kualitas *public service* khususnya dalam proses permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) agar lebih mendetail sehingga fungsi lahan dapat tepat guna. Dan untuk meminimalisir kerugian bagi masyarakat itu sendiri wajib melakukan izin terlebih dahulu sebelum membangun.

## **F. Daftar Pustaka**

- Halim, A. Ridwan. *Pengantar Hukum Indonesia Dalam Tanya Jawab*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Sutendi, Adrian. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Hutagalung, Arie Sukanti. *Kewenangan pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali, 2008.
- Hadiyanti, Hani. Haris Budiman & Bias Lintang Dialog. *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Garis Sempadan Jalan Di Kabupaten Kuningan*, *Jurnal Unifikasi*, Vol. 05 Nomor 01 Januari 2018.

- Hardiyatmo, Hary Christadi. *Pemeliharaan Jalan Raya*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 2015.
- C.S.T., Kansil. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005.
- Sumardjono, Maria SW. Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, Gajah Mada University Press. 1998.
- Chandrawiguna, Sandhy. Evaluasi Kebijakan Pengendalian Fungsi Garis Sempadan Jalan Pada Ruas Jalan Provinsi Di Kota Bandung (Studi Kasus Di Jalan Sukajadi), *jurnal Ilmu Administrasi* Volume Xii Nomor 3 Desember 2015.

**BAB VIII**  
**KONSEKUENSI HUKUM**  
**ATAS PERUBAHAN STATUS HUTAN LINDUNG**  
**MENJADI TAMAN NASIONAL**  
**(Studi Kasus Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan)**

**A. Latar Belakang**

Hutan merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai strategis dalam pembangunan bangsa dan negara. Keterlibatan negara dalam penataan dan pembinaan serta pengurusan hutan sangat diperlukan. Hal ini disebabkan karena hutan merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Sebelum menjadi Taman Nasional Gunung Ciremai, sebelumnya telah ditunjuk areal hutan di Provinsi Jawa Barat seluas kurang lebih 816.603 hektar sebagai kawasan hutan diantaranya kawasan hutan lindung di kelompok hutan Gunung Ciremai, Kabupaten Kuningan dan Majalengka berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/2003 tentang Penunjukan Kelompok Sebagian Hutan Produksi.

Perubahan status Hutan lindung Gunung Ciremai menjadi Taman Nasional Gunung Ciremai, dilatarbelakangi oleh Surat Bupati Kuningan Nomor 522/1480/Dishutbun tanggal 16 Juli 2004 perihal Proposal Kawasan Hutan Gunung Ciremai sebagai Kawasan Pelestarian Alam dan Surat Bupati Majalengka Nomor 522/2394/Hutbun tanggal 13 Agustus 2004 perilah Usulan Gunung Ciremai sebagai Kawasan Pelestarian Alam.

Pengusulan tersebut dilatar belakangi karena fungsi ekologi Gunung Ciremai yang sangat besar khususnya sebagai daerah catchment area atau daerah tangkapan air yang sangat berperan penting sebagai penyediaan air baik sebagai bahan baku air minum maupun air irigasi pertanian bagi tiga kabupaten disekitarnya yaitu Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Cirebon.

Gunung Ciremai ditunjuk menjadi Taman Nasional berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 424/Menhut-1112004 tanggal 19 Oktober 2004 tentang Perubahan Fungsi Kelompok Hutan Lindung Gunung Ciremai Menjadi Taman Nasional. Pertimbangan penetapannya seperti tertuang dalam peraturan tersebut adalah, Kawasan hutan lindung Gunung Ciremai tersebut merupakan ekosistem yang relatif masih utuh dengan tipe hutan dataran rendah, hutan hujan pegunungan, dan hutan pegunungan yang diantaranya memiliki vegetasi hutan alam primer,

Kawasan hutan lindung tersebut memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi antara lain berbagai jenis flora seperti pinus (*pinus merkusii*), saninten (*castanopsis javanica*), randu tiang (*fragraera blumii*), nangsi (*villubrunes rubescens*), mahang (*macaranga denticulatan*), pasang (*lithocarpus sundaicus*), medang (*elacocarpus stipularis*), beringin (*ficus sp.*), diantaranya jenis langka seperti lampeni (*ardisia cymosa*), dan kandaca (*platea latifolia*), berbagai jenis satwa langka seperti macan kumbang (*phantera pardus*), kijang (*muntiacus muntjak*), landak (*zaglossus bryjini*), surili (*presbytis comata*), berbagai jenis burung yang dilindungi seperti clang jawa (*spizaetus bartelsii*), berbagai jenis reptil seperti ular sanca (*phyton sp.*) dan berbagai jenis burung serta kawasan hutan tersebut selain memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi, merupakan daerah resapan air bagi kawasan di bawahnya dan beberapa sungai penting di Kabupaten Kuningan, Majalengka dan Cirebon serta sumber

beberapa mata air yang dimanfaatkan untuk kebutuhan masyarakat, pertanian, perikanan, suplai PDAM, dan industri, memiliki potensi ekowisata seperti panorama alam yang indah, keindahan air terjun Curug Sawer dan Curug Sabuk, hasil hutan non kayu seperti tumbuhan obat, budidaya lebah madu dan kupu-kupu, potensi untuk penelitian dan pendidikan, situs budaya, dan bangunan bersejarah, sehingga perlu dilindungi dan dilestarikan. Rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah pertama, Bagaimana sejarah penetapan Gunung Ciremai menjadi Taman nasional Gunung Ciremai (TNGC), kedua, Bagaimana peraturan tentang perubahan status Hutan Lindung Ciremai menjadi Taman Nasional Gunung Ciremai, dan ketiga, Bagaimana implementasi perubahan status Gunung Ciremai menjadi Taman nasional Gunung Ciremai

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan yang ada adalah *Socio-Legal*, hal ini karena penelitian yang dilakukan tekanannya pada bagaimana kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam memanfaatkan lahan Gunung Ciremai.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian kualitatif dengan metode dialog dengan transformasi metode penelitian sosiologis dengan pendekatan kualitatif yaitu penelitian yang berusaha untuk menentukan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasar, menganalisis dan menginterpretasi serta bisa bersifat komperatif dan kreatif karena seperti apa yang dikatakan diatas bahwa penelitian kualitatif memberi titik tekan pada makna, yaitu fokus penelaahan terpaut langsung dengan masalah kehidupan manusia.<sup>116</sup>

## **B. Sejarah Penetapan Gunung Ciremai Menjadi TNGC**

Dengan sistem pengelolaan Taman Nasional, diharapkan mampu untuk melindungi, melestarikan dan memanfaatkan

---

<sup>116</sup>Roni Haniyo Soemitro, op.cit hlm 51

secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistem Gunung Ciremai secara optimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, maka dipandang perlu untuk mengubah fungsi kawasan hutan lindung Gunung Ciremai seluas kurang lebih 15.500 hektar terletak di Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat sebagai kawasan pelestarian alam sebagai Taman Nasional dengan Keputusan Menteri Kehutanan.

Sebelum pengelola definitif Taman Nasional dibentuk, Direktorat Jenderal PHKA menunjuk BKSDA Jawa Barat II dengan Surat Keputusan Dirjen PHKA Nomor SK. 140/IV/Set-3/2004 tentang Penunjukan BKSDA Jabar II selaku Pengelola Taman Nasional Gunung Ciremai. Pengelola definitif Balai Taman Nasional Gunung Ciremai baru memiliki struktur organisasi dan menjalankan perannya sebagai pengelola kawasan TNGC pada tahun 2007 melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : P.03/Menhut-II/2007 tanggal 1 Februari 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional. Pada tahun 2012 zonasi Taman Nasional Gunung Ciremai telah dilaksanakan dan disahkan melalui Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SK.171/IV-SET/2012 tanggal 28 September 2012 tentang Zonasi Taman Nasional Gunung Ciremai, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan keputusan tersebut TNGC memiliki zonasi seluas  $\pm$  15.500 Ha yang terdiri dari :

1. Zona Inti dengan luas 5.799,04 Ha;
2. Zona Rimba dengan luas 1.496,33 Ha;
3. Zona Pemanfaatan dengan luas 324,14 Ha;
4. Zona Rehabilitasi dengan luas 7.646,35 Ha;
5. Zona Religi, Budaya dan Sejarah dengan luas 16,69 Ha;
6. Zona Khusus dengan Luas 12.00 Ha

Pada tahun 2014 kawasan TNGC ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.3684/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 8 Mei 2014 tentang Penetapan Kawasan Hutan Taman Nasional Gunung Ciremai seluas 14.841,30 Ha di Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Pada keputusan tersebut tercantum bahwa dalam hal masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang sah dalam penetapan kawasan hutan ini dikeluarkan dari kawasan hutan sesuai peraturan perundangan. Pada tahun 2015 Kementerian Kehutanan disatukan dengan Kementerian Lingkungan Hidup oleh Presiden Republik Indonesia sehingga nomenklaturnya berubah menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Hal ini mempengaruhi organisasi dan tata kerja UPT Taman Nasional yang disahkan dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.7/Menlhk/Setjen/OTL.0/1/2016 tanggal 29 Januari 2016.

Pada tahun 2015 zonasi TNGC di *review* melalui Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SK.87/IV-SET/2015 tanggal 30 Maret 2015 tentang Zonasi Taman Nasional Gunung Ciremai, Kabupaten Kuningan dan Majalengka Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan keputusan tersebut luas zonasi kawasan TNGC adalah 15.500 Ha. Pada tahun 2016 Balai TNGC melakukan terobosan perubahan struktur organisasi pengelolaan kawasan khususnya pada resor wilayah berubah menjadi resor tematik melalui keputusan Kepala Balai TNGC Nomor SK.74/BTNGC/2016 tanggal 27 April 2016 tentang Pembentukan Nama Resor, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Resor Pengelolaan Taman Nasional Gunung Ciremai. Berdasarkan keputusan tersebut TNGC dibagi kewilayahan secara tematik menjadi 3 resor, yaitu :

1. Resor Perlindungan dan Pengamanan Hutan : beranggotakan Polisi Kehutanan (Polhut);
2. Resor Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem : beranggotakan Pengendali Ekosistem Hutan (PEH);

3. Resor Pemanfaatan Jasa Lingkungan dan Wisata Alam : beranggotakan Penyuluh Kehutanan, Non Struktural, Polhut dan PEH yang memenuhi kriteria.

### **C. Implementasi Perubahan Status Gunung Ciremai**

Perubahan status hutan lindung Gunung Ciremai menjadi Taman Nasional, memunculkan reaksi dari berbagai kalangan. Sebagian pihak, antara lain Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan menyambut positif perubahan fungsi kawasan hutan Gunung Ciremai menjadi taman nasional. Sebagian pihak yang lain seperti masyarakat sekitar kawasan Gunung Ciremai, belum menerima sepenuhnya perubahan fungsi kawasan Gunung Ciremai tersebut bahkan mengkritisi penetapannya.

Sebagian masyarakat di sekitar kawasan taman nasional kebanyakan berprofesi sebagai petani. Mereka merasa kehilangan mata pencahariannya akibat penetapan zonasi TNGC, yaitu tidak ada zona yang dikhususkan untuk masyarakat bercocok tanam di lahan kawasan TNGC.

Ciri khas TNGC adalah dikelola dengan sistem zonasi. TNGC dibagi menjadi 4 zona, yaitu zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan dan zona lain diantaranya zona rehabilitasi, zona religi, budaya dan sejarah serta zona khusus. Masing-masing zona tersebut ada banyak peruntukannya dan tidak ada peruntukan untuk pemanfaatan lahan kawasan TNGC untuk bercocok tanam oleh masyarakat. Kegiatan yang boleh dilakukan di kawasan TNGC, diantaranya :

1. Wahana kegiatan penelitian biologi dan konservasi;
2. Wahana pendidikan lingkungan, yaitu wahana untuk meningkatkan pemahaman dan kepedulian masyarakat sekitar kawasan taman nasional dan pengunjung atau masyarakat luas tentang upaya konservasi;
3. Pengembangan budidaya tumbuhan dan penangkaran satwa dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan

- teknologi sekaligus mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan taman nasional;
4. Wahana kegiatan wisata alam dalam rangka mendukung pertumbuhan industri pariwisata alam.

Pihak BTNGC masih mengakomodir kepentingan masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan eks PHBM. Seperti pohon alpukat di Desa Cisantana Kecamatan Cigugur dan Desa Sukamukti Kecamatan Jalaksana, pihak BTNGC memperbolehkan hasilnya dimanfaatkan untuk masyarakat. Namun, masyarakat tidak boleh memelihara seperti membersihkan rumput atau memupuk tanaman tersebut, tetapi dibiarkan tumbuh dengan alami. Begitu juga dengan tanaman kopi yang ada di Desa Seda Kecamatan Mandirancan.

Perubahan status hutan lindung Gunung Ciremai menjadi TNGC juga berdampak kepada pengambilan alih sejumlah objek wisata oleh Balai TNGC, sehingga menimbulkan sejumlah permasalahan. Salah satunya dengan Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Kuningan. PDAU mengelola beberapa objek wisata di Kabupaten Kuningan. Dari beberapa objek wisata yang dikelola oleh PDAU, seperti Balong Cigugur, Cibunar, Balong Dalem, Cibereum dan Paniis Singkup, objek wisata tersebut diklaim masuk kepada wilayah kawasan TNGC. Sehingga, pengunjung yang ingin berwisata harus membayar *double* yaitu tiket masuk dan tiket Penerimaan Negara. Wawancara dengan M. Benhardi, tiket masuk objek wisata Balong Cigugur, Cibunar, Balong Dalem, Cibereum dan Paniis Singkup rata-rata sebesar Rp. 10.000 yang dibagi dua yaitu tiket masuk Rp. 5.000 dan tiket PNBPNP Rp. 5.000. Sehingga omset pendapatan PDAU dalam setahun omset pendapatan PDAU berkisar Rp. 3.500.000.000 - Rp. 4.000.000.000 per tahun. Sedangkan biaya operasional PDAU dalam setahun seperti biaya pemeliharaan dan gaji karyawan memakan biaya sekitar Rp. 3.000.000.000. Karena itu, dengan

adanya PNBP tersebut membuat PDAU tidak berkembang karena pendapatannya dibagi dengan PNBP sehingga sumbangsing PDAU dalam menumbang pendapatan asli daerah (PAD) kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan sangat kecil.

Pihak PDAU sendiri mengeluhkan tarif PNBP yang terlalu tinggi sebesar Rp. 5.000. Karena pendapatan PDAU yang Rp. 5.000 dari tiket masuk pengunjung dibagi lagi selain biaya operasional perusahaan juga *sharing* desa atau dana bagi basil ke desa.

Akibat PNBP tersebut, kondisi PDAU sejak berdiri pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2017 tidak mengalami kemajuan yang signifikan. Karena pendapatan utama PDAU yaitu dari sektor pariwisata. Sedangkan objek wisata yang dikelola oleh PDAU hampir sebagian dikenakan tarif PNBP karena objek wisata tersebut masuk dalam kawasan TNGC.

Penyusunan zonasi, dilakukan pada tahun 2011 dan di *review* pada tahun 2014. Penyusunnya adalah BTNGC dan melibatkan SKPD terkait seperti Dinas Kehutanan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kuningan serta LSM. BTNGC mengungkapkan bahwa pada saat penyusunan zonasi, pihaknya telah melibatkan desa-desa yang ada di sekitar kawasan sebelum penetapan zonasi dengan melakukan sosialisasi.

Dalam menyusun zonasi, langkah yang dilakukan yaitu inventarisasi potensi seluruh kawasan dan dipetakan secara spasial. Penyusunannya berdasarkan kriteria dan indikator yang sesuai dengan juknis. Meskipun sudah ditetapkan, zonasi tersebut bukan harga mati, tetapi masih bersifat adaptif.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dalam pembahasan hasil penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan :

1. Pengaturan Gunung Ciremai ditunjuk menjadi taman nasional pada tahun 2004 berdasarkan Surat Keputusan

Menteri Kehutanan No. 424/Menhut11/2004 tentang Perubahan Fungsi Kelompok Hutan Lindung Gunung Ciremai Menjadi Taman Nasional.

2. Keberadaan TNGC di Kabupaten Kuningan masih banyak belum efektif di Kabupaten Kuningan karena sebagian besar kebijakannya tidak mengakomodir kepentingan masyarakat Kabupaten Kuningan. menyelesaikan permasalahan Taman Nasional Gunung Ciremai di Kabupaten Kuningan, Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan harus proaktif melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk menjelaskan secara terbuka keuntungan jangka panjang Taman Nasional Gunung Ciremai.
3. Balai Taman Nasional Gunung Ciremai perlu membuka diri dengan melakukan dialog secara intensif dengan masyarakat terkait pengembangan kawasan Taman Nasional Gunung Ciremai ke depan dan peluang-peluangnya apa yang dapat dikerjasamakan dengan masyarakat sekitar kawasan. Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dan Balai Taman Nasional Gunung Ciremai perlu membuat program untuk pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan Taman Nasional Gunung Ciremai sehingga dapat mengganti kerugian ekonomis masyarakat akibat perubahan status tersebut.

## **BAB IX**

# **MERUMUSKAN TATA RUANG YANG TIDAK MENJERUMUSKAN**

*~Telah nampak kerusakan di darat dan di lautan  
akibat perbuatan tangan manusia... (Ar Rum 41) ~*

Beberapa hari ini media cetak dan elektronik sedang hangat memberitakan mengenai status tersangka Sekretaris Daerah (Sekda) Jawa Barat, Iwa Karniwa, oleh KPK dalam kasus proyek Meikarta. Iwa diduga menerima suap dari Kabid Tata Ruang Dinas PUPR Kabupaten Bekasi dalam pengurusan Raperda RDTR Kabupaten Bekasi. (*Radar Cirebon, 30 Juli, 2019*). Apa hubungannya RDTR dengan Iwa, hubungannya jelas, karena dalam Permendagri Nomor 50 tahun 2009, Sekretaris Daerah (Sekda) Provinsi mempunyai kedudukan sebagai Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang bertugas antara lain, memberikan rekomendasi kepada Gubernur dalam proses penetapan raperda tata ruang kabupaten/ kota. Kita ketahui bahwa setelah disetujui DPRD, suatu Raperda harus dibahas terlebih dahulu di tingkat Provinsi sebelum ditetapkan menjadi Perda.

Dalam Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ruang diartikan sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya. Oleh karena itu kegiatan penataan ruang bukan sekedar proses merencanakan saja, tetapi juga pada proses pemanfaatan dan pengendalian tata ruang. Itu sebabnya undang-undang ini mengatur bahwa perencanaan tata ruang harus menghasilkan rencana umum tata ruang (RTRW)

dan rencana rincitata ruang (RDTR). Rencana rinci tata ruang ini adalah perangkat operasional dari rencana umum tata ruang. Dengan demikian penyusunan RTRW di daerah harus segera ditindaklanjuti dengan merumuskan RDTR dan menetapkannya dalam suatu Peraturan Daerah. Karena RTRW akan efektif dilaksanakan kalau sudah dirinci dalam RDTR.

Bagaimana pelaksanaan di daerah. Nampaknya ada problem. Hasil temuan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyebutkan bahwa dari 516 kabupaten kota di Indonesia baru 40 kabupaten kota yang sudah menyusun RDTR. Angka ini mengungkapkan bahwa mayoritas kabupaten kota di Indonesia “*memilih*” untuk tidak menyusun RDTR dengan berbagai kepentingan dan permasalahannya. Inilah yang menjadi “PR” besar pemerintah sekarang. Sayangnya pemerintah pusat di rezim otonomi daerah ini tidak memiliki perangkat keras untuk “menghukum” daerah yang tidak patuh terhadap kebijakan pusat, termasuk dalam merumuskan RDTR. Padahal implikasi dari tidak disusunnya RDTR sangat luas dan berdampak pada proses pembangunan di daerah. Karena rencana tata ruang sebagai landasan dalam perumusan rencana pembangunan jangka panjang bagi suatu daerah(RPJP).

Masalah terbesar tidak disusunnya RDTR, daerah tidak memiliki pedoman dalam pemberian izin-izin lokasi pembangunan. Inilah titik masuk bagi pengusaha ‘nakal’ untuk main mata dengan penguasa, terutama perusahaan pengembang yang melihat tingginya kebutuhan akan perumahan sebagai suatu lahan bisnis yang menggiurkan. Hal inilah yang berpotensi terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Merujuk hasil Sensus Pertanian tahun 2013, mengungkapkan bahwa setiap menit, Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian. Jika 0,25 hektar lahan yang dikonversi itu dikelola oleh satu keluarga petani, maka akibat konversi lahan, setiap menit di Indonesia ada satu rumah tangga petani yang kehilangan sumber kehidupannya. Padahal Undang

Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menekankan bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi yang sangat strategis bagi masyarakat. Lahan pertanian bagi masyarakat merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan terus meningkat. Alih fungsi lahan pertanian adalah ancaman nyata terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan.

Belum seluruhnya kabupaten kota di Indonesia merumuskan RDTR menjadi keprihatinan pemerintah dan pengusaha yang membutuhkan kepastian hukum usahanya. Berbagai upaya dilakukan dengan mendorong Kabupaten Kota untuk segera memperbaharui atau meninjau ulang Perda RTRW. Saat ini beberapa provinsi maupun kabupaten kota sedang menata ulang dan melakukan sosialisasi raperda RTRW dan raperda RDTR untuk segera ditetapkan oleh DPRD. Namun demikian walaupun nanti Perda RTRW dan RDTR sudah ditetapkan belum tentu bisa menyelesaikan permasalahan tata ruang, apabila proses perumusannya menyalahi mekanisme pembentukan perda, seperti halnya kasus Bekasi. Ketidaksinkronan antara RTRW dan RDTR menyebabkan peraturan menjadi bias dan tidak jelas. Sebagaimana dikatakan oleh *Palumbo*, bahwa ketidakjelasan peraturan menjadi sumber kegagalan dalam pelaksanaan peraturan tersebut.

Upaya lain yang dilakukan pemerintah adalah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. PP yang mulai berlaku sejak bulan Agustus 2018 ini mengatur tentang perizinan usaha dan perizinan lokasi terintegrasi. Persyaratan yang diminta untuk penetapan izin usaha dan izin lokasi adalah daerah wajib mengikuti arahan pemanfaatan tata ruang nya berdasarkan RTRW dan RDTR. Oleh karena itu, daerah Kabupaten Kota yang belum memiliki RDTR diberi waktu 6 bulan sejak PP ini berlaku untuk segera menyusun

RDTR. Namun fakta di lapangan, nampaknya PP ini belum efektif dijalankan, beberapa daerah kabupaten kota sampai saat ini juga belum selesai merumuskan RDTR walaupun masa tenggang 6 bulan sudah berlalu.

Tidak atau belum dirumuskannya RTRW dan RDTR bagi daerah akan menjadi masalah serius. Akan ada *class action* dari masyarakat yang lahannya terganggu, akan ada gugatan dari perusahaan terkait perizinan yang tidak jelas, parsial dan tidak transparan, atau lebih mengerikan lagi, akan ada pejabat publik yang terjerat kasus dan dijadikan tersangka oleh aparat hukum seperti kasus sekda di atas dan beberapa pejabat publik lainnya baik di pusat maupun di daerah. Solusinya hanya satu. Bupati/Walikota bersama-sama DPRD segera mempercepat perumusan dan penetapan RTRW dan RDTR dalam suatu Peraturan Daerah dengan mekanisme yang benar dan tepat, untuk menjamin kejelasan aturan dan kepastian hukum. Tentu juga terhindar dari resiko “tersangka” atau “tergugat” yang akan menimbulkan masalah baru. Kita harapkan agar penataan ruang di daerah dikembalikan kepada tujuan mulianya yaitu mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Sebagai warga Kabupaten Kuningan, kita berharap pemerintah daerah ‘belajar’ dari kasus-kasus yang terjadi di daerah lain. RTRW Kuningan untuk mendukung Kuningan sebagai kabupaten konservasi berbasis pertanian dan pariwisata yang berdaya saing, benar-benar dapat diwujudkan. Raperda RTRW sebagai pengganti Perda nomor 26 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Kuningan 2011-2031, yang tengah dibahas diharapkan tidak terlalu lama lagi segera ditetapkan, untuk nantinya segera menetapkan Perda RDTR untuk kawasan strategis maupun kawasan pusat-pusat kegiatan (PKL). *Statemen* Bupati Kuningan, Acep Purnama, yang diungkapkan dalam Rapat Perumusan Reforma Agraria, untuk tetap menjaga 22.000 hektar lahan untuk sawah pertanian patut diapresiasi sebagai upaya pemerintah daerah untuk mewujudkan pembangunan

berkelanjutan (*sustainable development*) dalam menjaga, merawat dan meningkatkan kesejahteraan petani.

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. Karenanya tentu saja kita memilih merumuskan RTRW dan RDTR sebagai kebijakan tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bukan sebaliknya, karena RTRW dan RDTR malah menjerumuskan kita ke dalam jeruji besi.

## **BAB X**

# **PILKADA DIANTARA BANJIR DAN LONGSOR**

Awal tahun 2018, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kuningan telah menetapkan tiga pasangan calon Bupati/ Wakil Bupati yang akan berkompetisi merebut simpati rakyat dalam pemilihan kepala daerah serentak pada tanggal 27 Juni 2018. Mereka akan berlomba menawarkan visi, misi dan program kerja lima tahun kedepan. Tentunya semua berkeinginan untuk membangun Kuningan agar lebih baik. Masa kampanye telah dimulai, semua calon telah melakukan berbagai upaya dengan gayanya masing-masing, pada intinya mereka menarik simpati masyarakat untuk mendulang suara terbanyak sebagai bekal untuk memimpin Kabupaten Kuningan lima tahun kedepan.

Disaat bersamaan, diawal tahun ini juga, alam sedang tidak bersahabat, ditandai dengan curah hujan yang sangat tinggi hampir setiap hari merata di semua wilayah, tak ayal beberapa daerah di Kabupaten Kuningan mengalami bencana banjir dan tanah longsor, seperti yang terjadi di Kecamatan Subang, Maleber, Karangkencana, Cibingbin, Ciniru dan beberapa daerah lainnya. Bencana ini adalah musibah, duka kita, karena banyak memakan korban jiwa dan harta benda, berbagai upaya dilakukan untuk meringankan korban banjir dan longsor ini. Bantuan dan sumbangan mengalir hampir tiap hari dari seluruh lapisan masyarakat. Pemerintah Daerah sigap melakukan penanganan dan peninjauan langsung ke area bencana longsor, dan memerintahkan lembaga terkait untuk melakukan berbagai upaya untuk merelokasi korban tanah longsor dan memastikan bantuan tiba di sasaran.

Bagi para pengungsi korban bencana, bantuan ini sementara sangat menolong, kehilangan harta benda dapat tergantikan, tapi kehilangan tanah garapan dan tempat tinggal belum terpikirkan. Padahal bagi mereka tanah adalah kehidupan, karena tidak saja sebagai tempat tinggal tetapi juga sebagai mata pencaharian, tanpa tanah mereka tidak bisa apa-apa. Inilah yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah, pasca terjadinya bencana longsor. Bagaimana menangani korban yang kehilangan tanah garapan serta bagaimana merehabilitasi tanah tersebut agar tidak lagi menjadi ancaman dikemudian hari.

Dalam konteks pilkada, tentu kita berharap kepada para calon Bupati/ Wakil Bupati untuk bisa memberikan solusi cerdas melalui program kerja yang akan diusungnya, tidak sekedar blusukan memberikan bantuan berupa obat-obatan atau makanan, tetapi memikirkan juga bagaimana kehidupan mereka selanjutnya. Dan yang lebih penting lagi para pimpinan kita bisa memaknai musibah ini secara arif agar kejadian serupa tidak terulang lagi.

Kalau kita menengok sedikit ke belakang, berbekal basis wilayah yang memiliki banyak kawasan hutan dan pertanian serta sumber mata air, Kuningan telah mendeklarasikan sebagai Kabupaten Konservasi pada tahun 2007 silam. Oleh karena itu saat merumuskan perencanaan tata ruang wilayah (RTRW) yang didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011, tata ruang Kuningan memiliki tujuan untuk menjadikan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi berbasis Pertanian dan Pariwisata yang berdaya saing. Tujuan ini sangat baik, karena sudah didasarkan pada kajian kewilayahan dan potensi daerah yang dimiliki.

Namun sayangnya penetapan Kabupaten Konservasi ini baru sebatas deklarasi, belum dituangkan dalam suatu Peraturan tersendiri, oleh karena itu perlu terus dilakukan upaya dan kebijakan yang sungguh-sungguh agar capaian Kabupaten Konservasi menjadi jelas dan terarah, pembangunan kawasan

perumahan yang sedang berlangsung hendaknya tidak mengganggu areal pertanian sehingga tidak terjadi alih fungsi lahan. Pembiaran lahan pertanian menjadi pemukiman atau perumahan akan menjadi masalah pada upaya daerah menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran. Hal ini pernah dilontarkan oleh Kepala BPS Kabupaten Kuningan, (*HU Radar Kuningan, 23 November 2017*) yang menyoroti meningkatnya pengangguran yang dipengaruhi oleh menurunnya produktifitas hasil pertanian akibat penyusutan lahan irigasi atau pertanian akibat perubahan fungsi lahan.

Jauh sebelum *warning* BPS ini, Dinas Pertanian juga telah merilis tentang telah terjadi penurunan areal pertanian dalam kurun tiga tahun terakhir sebanyak 262 hektar, dari semula 29.078 hektar menjadi 28.816 hektar. (*HU Radar Kuningan, 10 Des 2014*). Sementara Bappeda menyoroti menurunnya titik-titik mata air, yang pada awal tahun 2009 memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air, dan kemungkinan besar titik-titik tersebut akan semakin terus berkurang. Tentu ini akan menjadi ancaman kekeringan manakala kita memasuki musim kemarau mendatang.

Secara teori, bencana longsor menimpa karena kita salah memanfaatkan lahan. Kita tidak memelihara hutan, malah merubahnya menjadi perkebunan dan pertanian, kemudian kita mengganti areal sawah menjadi perumahan dan pemukiman bahkan menjadi kawasan industri. Point inilah yang harus mendapat perhatian penuh dari pimpinan daerah. Kehawatiran kita ini sudah terjawab dengan upaya yang akan dilakukan oleh DPRD, walaupun terlambat namun perlu kita acungkan jempol, ketika DPRD Kabupaten Kuningan mulai menggodok 3 (tiga) Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif soal lingkungan, yaitu Raperda Pengelolaan Sumber Mata Air, Raperda Pengelolaan DAS, dan Raperda Tata Ruang Hutan. (*HU Radar Kuningan, 19 Maret 2018*). Ketiga Raperda itu menjadi penting

karena akan melindungi hutan dan mata air yang setiap tahun terus menyusut. Menurut Rana, Ketua DPRD, ketiga raperda ini adalah upaya untuk menyusun satu kekuatan agar eksistensi air bisa dipertahankan, ketiga Raperda ini diharapkan bisa membentengi wilayah-wilayah tersebut dari berbagai ancaman kepentingan, misalnya kepentingan politik, perusahaan, kepentingan pemilik modal baik pribadi atau kelompok.

Namun demikian kita juga berharap agar Dewan bersama-sama Pemerintah Daerah segera melunasi kewajibannya, dengan segera menetapkan dan mensosialisasikan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk enam wilayah di Kabupaten Kuningan, sebagaimana telah diamanatkan oleh Pasal 119 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang RTRW. Masyarakat memerlukan kepastian terkait penggunaan lahan, ini juga sebagai pedoman dalam pengembangan lahan kedepan, karena itu RDTR yang mungkin telah disusun harus segera disosialisasikan kepada masyarakat.

Begitu pula terkait kebijakan RTRW yang memiliki jangka waktu 20 tahun, kalau dimungkinkan baiknya dilakukan rekonstruksi kebijakan untuk perbaikan dan penyempurnaan untuk selanjutnya ditetapkan RTRW baru yang lebih memberikan nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan buat masyarakat. Kita berharap kepada siapapun nanti yang terpilih dalam pilkada, jadikan penataan ruang ini sebagai prioritas tugas, agar alih fungsi lahan tidak berkelanjutan.

Selamat berkompetisi untuk tiga pasangan terbaik yang dimiliki Kabupaten Kuningan, rakyat berharap anda bisa menjadi pimpinan yang amanah, jadikan bencana banjir dan longsor ini sebagai salah satu dasar untuk menyusun program kerja yang akan memberikan kebermanfaatn bagi masyarakat Kabupaten Kuningan.

## **BAB XI**

# **KEBIJAKAN PENATAAN RUANG: PERMASALAHAN DAN SOLUSI**

### **A. Pendahuluan**

Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air dan segala yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Makna dari pasal ini adalah memberi tugas kepada negara untuk mengelola kekayaan alam yang dimiliki dengan menjaga dan memeliharanya dengan baik, untuk memberikan kesejahteraan masyarakat. Agar tata kelola dapat berlangsung dengan baik, perlu ada perencanaan terhadap tata kelola kekayaan alam, termasuk merencanakan tata kelola tata ruang yang ada. Oleh karena itu keluarnya Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mengelola sumber daya alam agar memberikan manfaat yang besar bagi rakyat. Hal ini dilakukan untuk mengurangi dampak penggunaan dan pengelolaan tata ruang yang tidak sesuai peruntukannya karena dapat menimbulkan berbagai bencana alam. Terjadinya bencana alam yang berulang kali mendorong semakin pentingnya peran pengurangan resiko bencana sebagaimana telah disepakati dalam Konferensi Pengurangan Resiko Bencana Dunia ke 13 di Bali pada tahun 2007 yang diikuti oleh 189 negara, yang menghendaki perencanaan tata ruang dapat mengurangi resiko bencana yang banyak diusulkan dalam praktik perencanaan baik di Negara maju maupun di Negara-negara yang sedang berkembang.

Oleh karena itu perencanaan tata ruang seyogyanya memperhatikan proses pembangunan yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.[3]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 hidup yang harus diperhatikan dalam menyusun perencanaan tata ruang. Ada 6 (enam) instrumen hukum lingkungan yang dapat digunakan dalam mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup berbasis pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) antara lain, baku mutu lingkungan, mekanisme perizinan pengelolaan lingkungan hidup, analisis mengenai dampak lingkungan, audit lingkungan dalam pengelolaan lingkungan hidup, dan penegakan sanksi administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Pembangunan berkelanjutan terus berkembang menjadi *Millenium Development Goals* yang dideklarasikan pada September 2000. Tolak ukur Pembangunan Berkelanjutan menurut Otto Soemarwotto terdiri dari 6 (enam) 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. 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 undang-undang penataan ruang sudah mengelaborasi dalam penetapan tujuan dari penataan ruang yaitu mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Namun dari hasil penelitian yang telah penulis lakukan, perencanaan dan pengelolaan penataan ruang di Kabupaten Kuningan masih dilihat sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi. Orientasi penataan ruang yang demikian itu kurang mempertimbangkan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuaidengan peruntukannya. Pelaksanaan kebijakan tata ruang seperti itu cenderung berpotensi terjadi pelanggaran alihfungsi lahan. Pedoman pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, sering dikesampingkan dan dipaksakan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi ekonomi. Minat investasi dalam rangka mendorong meningkatkan laju pertumbuhan 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.

Sampai hari ini Kabupaten Kuningan belum menetapkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang merupakan penjabaran dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Keberadaan RDTR adalah perintah Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 14 undang undang ini yang menjelaskan bahwa perencanaan tata ruang harus menghasilkan rencana umum dan rencana rinci tata ruang. Fenomena daerah tidak menyusun RDTR bukan terjadi di Kabupaten Kuningan saja, hasil penelitian yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) mengungkapkan bahwa dari 514 kabupaten kota se Indonesia, baru 40 kabupaten/ kota yang sudah menyusun RDTR.

Dampaknya adalah permasalahan tata ruang baik di Kuningan maupun di daerah lainnya semakin sulit diatasi, apalagi

dalam era otonomi daerah seperti saat ini yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri termasuk dalam mengelola dan merencanakan tata ruang. Ketidak konsistenan perencanaan tata ruang juga terjadi karena ada kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan, bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat. Problem tata ruang semakin krusial ketika meningkatnya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan tidak sesuai peruntukan, menurunnya luas kawasan yang berfungsi lindung, kawasan resapan air dan meningkatnya DAS kritis, serta belum berfungsi secara optimal penataan ruang dalam rangka menyeleraskan dan memadukan berbagai rencana dan program penataan ruang. Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimanakah permasalahan pelaksanaan kebijakan Kabupaten Kuningan di bidang tata ruang, dan *kedua*, bagaimana solusi yang bisa dilakukan untuk menyelenggarakan kebijakan tata ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian dilakukan untuk menganalisis permasalahan kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan, oleh karena itu metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis empiris, dengan pendekatan menggunakan analisis kualitatif.[13] Karena akan meneliti kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif karena hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan kepada arti daripada generalisasi.

### **C. Permasalahan Kebijakan Tata Ruang di Kabupaten Kuningan**

Kebijakan penataan ruang di Kabupaten Kuningan berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Proses perumusan dan penyusunan Peraturan Daerah ini telah berpedoman pada Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2008 tentang Penataan Ruang Wilayah Nasional. Ini berarti secara substansi perundang-undangan keberadaan Perda RTRW ini sudah mengikuti prosedur dan mekanisme pembentukan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia. Permasalahan berawal ketika kabupaten Kuningan tidak segera merumuskan Perda RTRW ini kedalam Rencana detail Tata Ruang sebagaimana telah diatur dalam Pasal 14 Undang Undang Penataan Ruang, yang menghendaki agar perencanaan tata ruang bisa menghasilkan rencana umum dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum dan rencana rinci inilah yang pelaksanaan di daerah dirumuskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Hal inilah yang menjadi awal permasalahan tata ruang di Kabupaten Kuningan dan kemungkinan di beberapa daerah lain di Indonesia. Permasalahan yang paling mendasar dalam tata ruang adalah terjadinya alih peruntukan lahan, atau alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan semakin tidak terbedung ketika tingginya minat investor untuk membangun pusat-pusat bisnis, kawasan pengembangan dan perumahan. Pembangunan tol yang menghubungkan poros Cirebon ke Jakarta dan Semarang, mengundang orang untuk menjadikan kawasan Kuningan sebagai kawasan tempat tinggal yang sangat strategis, karena kondisi alam yang sejuk berada di bawah gunung Ciremai. Menurut data yang diperoleh dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

(PUPR) Kabupaten Kuningan menunjukkan bahwa ada 24 Perusahaan Pengembang yang sedang berinvestasi membangun perumahan di wilayah Kabupaten Kuningan.

Kondisi di atas juga disorot oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang 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, diperlukan komitmen dan konsistensi seluruh sektor pembangunan. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan harmonisasi program pembangunan penataan ruang dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah melalui sinkronisasi program pemanfaatan ruang dan instrumen pengendaliannya. Tujuan utama dari penataan ruang tidak hanya mewujudkan kota yang nyaman dan enak ditinggal tetapi juga menghindari kerusakan lingkungan dan bahaya bencana alam.

Permasalahan alih fungsi lahan di Kabupaten Kuningan kalau dianalisis dengan teori Sistem Hukum dari Lawrence Friedman, maka ada tiga problem yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengelola rencana tata ruang, yaitu problem substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). [16] Problem tata ruang secara substansi berkaitan dengan perundang-undangan di bidang tata ruang. Secara hierarki perundang-undangan, pelaksanaan tata ruang di Kabupaten Kuningan diatur dalam Peraturan Daerah RTRW yang berpedoman pada peraturan di atasnya dan mengikuti pola pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011. Tetapi ada kekosongan hukum ketika Undang Undang Penataan Ruang maupun Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional tidak mengatur secara tegas kewajiban daerah untuk merumuskan RTRW kedalam RDTR. Sehingga banyak daerah di Indonesia termasuk di Kabupaten

Kuningan tidak merumuskan rencana rinci tata ruang dalam bentuk RDTR.

Pemerintah sudah mengatasi fenomena ini dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang mewajibkan daerah memiliki RDTR sebagai syarat pemberian izin lokasi atau izin pembangunan, namun dilapangan dalam implementasinya Peraturan Pemerintah ini tidak berjalan dengan baik, apalagi secara hierarki kedudukan Peraturan Pemerintah ini dibawah Undang Undang.

Permasalahan struktur hukum dalam pengelolaan tata ruang di Kuningan berkaitan dengan lembaga koordinasi tata ruang. 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 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 116 tahun 2017. BKPRN berkedudukan di ibukota, sedangkan BKPRD berkedudukan di daerah Provinsi dan Kabupaten. Kedua lembaga ini bersifat ad hoc dan dikepalai oleh Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Oleh karena itu dalam menyelesaikan permasalahan tata ruang di daerah, badan ini menjadi kurang berfungsi karena fokus kebijakan ada pada kepala daerah. Dalam dunia birokrasi, mekanisme dalam pengambilan keputusan tidak mungkin sekretaris daerah berbeda pendapat dengan kepala daerah. Hal inilah yang menjadi faktor utama mengapa BKPRD tidak berjalan secara efektif.

Disamping BKPRD bersifat *ad hoc*, lembaga yang melaksanakan perencanaan tata ruang di setiap daerah juga berbeda-beda. Hal ini tidak terlepas dari kebijakan yang dibuat pemerintah saat 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. Hal ini berimbas pada aparatur penyelenggara di bidang tata ruang. Kualitas dan kompetensi aparatur menjadi penentu berjalan tidaknya perundang-undangan di bidang tata ruang. Oleh karena itu kualitas aparatur penyelenggara saat ini menjadi perhatian pemerintah.

Secara kultural (budaya) kelemahan kebijakan Tata Ruang di Kabupaten Kuningan berkaitan dengan budaya hukum sebagai sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum yang dihayati masyarakat yang bersangkutan. Masyarakat Kabupaten Kuningan sebagaimana masyarakat pada umumnya di Indonesia masih mengakui keberadaan hukum adat. Hukum Adat adalah hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu karakteristik masyarakat Kuningan tidak memahami bahwa upaya pelestarian lingkungan merupakan beban biaya yang dapat mengurangi keuntungan. Kondisi kehidupan masyarakat Kuningan yang sederhana akibat ketidakmampuan dan kehilangan akses pada sumber-sumber daya yang dimilikinya, menyebabkan lahirnya budaya hukum negatif. Meskipun penerapan RTRW adalah untuk mensejahterakan masyarakat, tetapi pada dasarnya tidak memberikan pengaruh yang besar bagi masyarakat sekitar. Hal ini menjadi faktor penyebab mengapa masyarakat menjadi apatis pada upaya pemerintah untuk menghentikan alih fungsi lahan.

#### **D. Solusi terhadap permasalahan Tata Ruang**

Ada beberapa upaya yang bisa dilakukan untuk merubah orientasi kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan yang selama ini condong pada aspek ekonomi yang ternyata telah 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, perkebunan dan kawasan pengembangan pariwisata Kabupaten Kuningan seharusnya dominan dengan Ruang Terbuka Hijau sehingga akan bersinergi dengan pengembangan fungsi kota sebagai penunjang pariwisata.

Dalam implementasi kebijakan Pemerintah Daerah harus memiliki komitmen dengan apa yang dituangkan dalam rencana tata ruang (RTRW), hal ini sejalan dengan kehendak pemerintah pusat yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha terintegrasi secara Elektronik yang mengingatkan pemerintah daerah dalam memberikan izin-izin lokasi dan izin-izin pembangunan harus menyertakan Rencana Rinci Tata Ruangnya (RDTR). Oleh karena itu Pemerintah Daerah yang belum menyusun RDTR, menurut Peraturan Pemerintah ini diberi waktu 6 (enam) bulan untuk segera menyusun Rencana Detail Tata Ruang sebagai kelengkapan dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Apabila aspek ekonomi menjadi tuntutan tugas pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), maka upaya meningkatkan PAD dari sektor pariwisata bisa dilakukan dengan berbagai cara dengan tidak merubah peruntukan lahan. Seperti misalnya 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 peninggalan sejarah dan promosi obyek-obyek pariwisata serta kemitraan usaha dengan masyarakat sekitar kawasan wisata. Ketiga langkah

tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan PAD tanpa harus mengorbankan kebijakan tata ruang yang telah ditetapkan. Maka dengan demikian solusi bagi pemerintah daerah Kabupaten Kuningan untuk menyelesaikan permasalahan tata ruang di daerah dapat dilakukan dengan cara:

1. Secara *substansi*, pemerintah harus segera merekonstruksi Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kondisi masyarakat, terutama yang berkaitan dengan kewajiban daerah dalam menyusun rencana rinci tata ruang dan diperkuatnya lembaga BKPRN dan BKPRD menjadi lembaga tetap yang bebas dari kekuasaan eksekutif. Sehingga bisa menjadi landasan bagi daerah, termasuk Kabupaten Kuningan dalam melakukan pembaharuan peraturan daerah di bidang tata ruang, dengan merumuskan Rencana Rinci Tata Ruang dengan mengintegrasikan RTRW dan RDTR dalam satu kebijakan tata ruang yang terintegrasi.
2. Secara *struktur*, perlu dilakukan pelatihan keterampilan bagi para petugas atau aparatur pemerintahan terutama yang akan merumuskan dan menjalankan kebijakan tata ruang sehingga memiliki kompetensi dan kualifikasi yang profesional sehingga memahami tujuan dibentuknya suatu kebijakan tata ruang yang tidak hanya untuk menciptakan tata ruang yang aman, nyaman dan berkelanjutan tetapi juga RTRW sebagai alat *social engineering* dalam menciptakan rasa keadilan di masyarakat. Kemudian 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).
3. Secara *cultural*, Pemerintah Kabupaten Kuningan harus mengajak masyarakat untuk bersama-sama merumuskan kebijakan tata ruang. Mengingat bentuk partisipasi

masyarakat ini juga telah diatur dalam Undang Undang Penataan Ruang. Meningkatnya bentuk partisipasi masyarakat yang akan menjadi sasaran kebijakan RTRW diharapkan akan bertindak dalam merespon kebijakan RTRW itu sebagai fungsi aturan yang berlaku, apalagi kebijakan itu dapat membantu meningkatkan kesejahteraan dan nilai-nilai keadilan.

## **E. Kesimpulan**

1. Permasalahan kebijakan tata ruang di Kabupaten Kuningan secara substansi karena ada kekosongan hukum dalam Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang tidak mewajibkan daerah merumuskan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), sehingga kebijakan tata ruang tidak diatur dalam rencana rinci tata ruang. Secara struktur, lembaga yang mengelola yaitu Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah tidak menjalankan fungsinya secara optimal dan minimnya keterampilan yang dimiliki aparatur dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan tata ruang. Secara kultural (budaya) dipengaruhi oleh rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam merumuskan dan mengawasi kebijakan tata ruang.
2. Solusi yang bisa dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan kebijakan tata ruang adalah dengan melakukan pembaharuan Peraturan Daerah di bidang tata ruang yang mengintegrasikan kebijakan RTRW dan RDTR menjadi satu kebijakan daerah, meningkatkan kompetensi dan kualifikasi aparatur pemerintahan yang akan merumuskan dan melaksanakan kebijakan tata ruang, serta meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat yang akan menjadi sasaran kebijakan tata ruang.

## **F. Saran**

1. Pemerintah hendaknya menyusun peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang yang memberikan kejelasan dan kepastian hukum untuk pelaksanaan di daerah sehingga bisa dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam perumuskan Peraturan Daerah di bidang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)
2. Pemerintah hendaknya meningkatkan penguatan kapasitas dan peran Badan Koordinasi Penataan Ruang (BKPR), dan melakukan reformasi perizinan di bidang tata ruang agar memiliki kemandirian dalam melaksanakan tugasnya untuk menciptakan penataan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan sehingga bisa berkontribusi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

## **G. Daftar Pustaka**

- Junef, Muhar (2017), *Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 17(4), 6-8
- Suryanta, Jaka dan Nahib, Irmadi, (2016), *Kajian Spasial Evaluasi Rencana Tata Ruang Berbasis Kebencanaan Di Kabupaten Kudus Provinsi Jawa Tengah*, Majalah Ilmiah Globe, 18(1), 34
- Dirgahayani, P, Choerunisa, DN, (2018), *Development of Methodology to Evaluate TOD Feasibility in Buil up Environment (Case Study Jakarta and Bandung, Indonesia)*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Sciene,
- Akhmaddhian S, (2017), *The Effectiveness of Kuningan Government Policy in Water Conservation*, Jurnal Dinamika Hukum, 17 (3), 274-279
- Twining, Wiliam, (2009), *General Yurisprudence, Understanding Law from a Global Prespective : Is Law Important? Law and The*

- Millinium Development Goals*, Cambridge University Press, 348-349
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Hukum dan HAM RI, dkk, (2013), *Aplikasi Analisis Dampak HAM Mendukung Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Kalimantan Selatan*, PT. Alumni, Bandung, 9
- Mashdurohatun, Anis, (2016), *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi pada Karya Cipta Buku)*, UNS Press, Solo, 16-17
- Budiman, Haris, (2020), *Factors Influencing the Implementation of Spatial Planning Policy in the Regions (A Case Study in Region III Cirebon*, Proceeding ICLEH 2020, Atlantis Press
- Warassih, Esmi, (2011), *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 111-112
- Djonoputro, Bernardus, (2018), *Ikatan Abli Perencanaan Indonesia (IAP)*, Berita Satu, 14 Agustus 2018
- Ramandey, Lazarus, (2017), *Analisis Pengaruh Penataan Ruang Terhadap Kinerja Pembangunan Wilayah Di Kabupaten Waropen Papua Indonesia*, Jurnal Presipitasi, 14(1), 37-40
- Ginting, Darwin, (2011), *Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanaman Modal Agrobisnis*, Jurnal Hukum Ius Qula Iustum, 18(1), 63-82
- Sugiyono, (2008), *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Alfabeta, 119
- Retriani WD Lani, (2017), *The Control Of Land Use And Utilization in Kupang Regency Through The Law Formation*, Jurnal Dinamika Hukum 17 (1), 68-74
- Jazuli, Ahmad, (2017), *Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsvinding, 6(2), 271-289

- M Friedman, Lawrence, (2001), “*American Law*”, London: W.W. Norton & Company, 1984, Terjemahan Wishnu Basuki, Jakarta, Tata Nusa Indonesia, 6
- Maladi Y, (2013), *Kajian Hukum Kritis Alib Fungsi lahan Hutan Berorientasi Kapitalis*, Jurnal Dinamika Hukum, 13 (1), 110-121
- Rahayu DP, (2015), *Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi*, Jurnal Padjadjaran Ilmu Hukum, 2 (3), 444-461

## **BAB XII**

### **MODEL KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG BERBASIS KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN**

#### **A. Pendahuluan**

Wilayah III Cirebon adalah bagian dari Provinsi Jawa Barat merupakan wilayah paling timur dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah. Wilayah ini meliputi empat kabupaten dan satu kotamadya, dikenal juga dengan istilah Ciayumajakuning, yaitu Kabupaten Cirebon, Kotamadya Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Kuningan. Luas wilayah dan banyaknya desa/ kelurahan di wilayah III Cirebon dapat dilihat dari data dibawah ini :<sup>117</sup>

**Tabel 12.1 Luas wilayah dan banyak desa di wilayah III  
Cirebon**

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah Km2	Kecamatan	Kelurahan	Desa
1	Kuningan	1.110.56	32	15	361
2	Majalengka	1.204.24	26	13	330
3	Indramayu	2.040.11	31	8	309
4	Cirebon	984.52	40	12	412
5	Kota Cirebon	37.36	5	22	-

---

<sup>117</sup> Permendagri Nomor 137 Tahun 2017

Penyelenggaraan penataan ruang di wilayah ini berpedoman pada undang undang penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan 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. Oleh karena itu penataan ruang di wilayah ini dijadikan pedoman dalam upaya pelestarian lingkungan hidup, karena perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan (M. Daud Silalahi, 2001).

Perlunya pengaturan mengenai penyelenggaraan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan tata ruang wilayah III Cirebon menghadapi tantangan dan permasalahan terutama karena (Pemprov Jawa Barat, 2018) :

1. terletak pada jalan Pantura Pulau Jawa dan rencana jalan bebas hambatan ruas Cikopo – Palimanan yang menuntut perlunya mendorong daya saing perekonomian;
2. terletak pada dataran rendah kawasan pantai yang mengakibatkan rawan bencana alam sehingga menuntut prioritas pertimbangan aspek mitigasi bencana;
3. meningkatnya intensitas kegiatan pemanfaatan ruang terkait eksploitasi sumber daya alam yang mengancam kelestarian lingkungan termasuk pemanasan global; dan
4. makin menurunnya kualitas permukiman, meningkatnya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan tingginya kesenjangan antar dan di dalam wilayah.

Oleh karena itu menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan 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 musin kemarau, dan pencemaran lingkungan. Untuk itu perencanaan tata ruang seharusnya menggunakan dua prinsip, yaitu pertama, mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal, dan 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 (Haris Budiman, 2017).

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penataan tata ruang yang bersifat hierarkis, terkandung tiga kategori kebijakan, *pertama*, kebijakan yang bertujuan menstransformasikan ekonomi pedesaan dan oleh karenanya akan mengurangi tingkat ekspansi kota, *kedua*, kebijakan yang bertujuan untuk membatasi pertumbuhan kota-kota besar melalui kontrol migrasi, dan yang *ketiga*, kebijakan yang berupaya untuk memperlambat pertumbuhan kota-kota besar dengan cara merangsang pusat-pusat perkotaan baru (Soetomo, 2006).

Perencanaan 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 atas 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. 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 sosial hak milik atas tanah juga

mengandung kewajiban yang berarti sebagai fungsi control terhadap pemilik tanah (Anis Mashdurohatun, 2016).

Kebijakan perencanaan tata ruang di wilayah III Cirebon diatur dalam suatu peraturan daerah, yang berpedoman pada 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 dapat terpenuhi (Blog Teknik Planologi, 2017). 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 (George C Lodge, 1995).

*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 (Anonym, 2012). Pemicu utamanya adalah meningkatnya emisi karbon akibat penggunaan energy fosil yang menghasilkan gas karbondioksida (CO<sub>2</sub>) 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 (Aji Mukti, 2008).

Di wilayah III Cirebon, penataan ruang untuk pengembangan kawasan perkotaan menjadi persoalan krusial, dengan banyaknya alih fungsi lahan. 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 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 (JT Jayaginata, 1992). Rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah, pertama, bagaimana pelaksanaan kebijakan penataan ruang di wilayah III Cirebon, dan kedua, bagaimana membuat model kebijakan perencanaan tata ruang yang berbasis kesejahteraan dan berkeadilan?

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kebijakan tata ruang di wilayah III Cirebon meliputi lima kabupaten dan satu kotamadya, oleh karena itu Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non doktinal*. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah

sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (Soegiyono, 2008).

## **B. HASIL PEMBAHASAN**

Kebijakan perencanaan tata ruang di daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah yang 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. Oleh karena itu kebijakan daerah di bidang tata ruang merupakan penjabaran pelaksanaan dari ketentuan yang ada di atasnya (Haris Budiman, Anis Mashdurohatun, Eman Suparman, 2018). Ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Penataan Ruang menjelaskan bahwa Rencana tata ruang wilayah kabupaten/ kota memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
2. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
3. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
4. penetapan kawasan strategis kabupaten;
5. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan

6. 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, tetapi tidak menjelaskan kewajiban daerah Kabupaten/ Kota untuk menyusun rencana rinci tata ruang dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Padahal dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 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.

Namun hasil penelitian mengemukakan bahwa telah terjadi alih fungsi lahan di semua kawasan di wilayah III Cirebon, sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Kabupaten Kuningan, dalam tiga tahun terakhir lahan pertanian menyusut seluas 262 hektar, dari semula 29.078 hektar menjadi 28.816 hektar
2. Kabupaten Cirebon, alih fungsi lahan terjadi karena dikembangkan pembangunan perumahan baru di areal pertanian. Data yang diungkap oleh Dinas Pertanian dari 53 ribu hektar lahan pertanian saat ini tinggal 46 ribu hektar. Di kabupaten Cirebon alih fungsi lahan pertanian pertahunnya mencapai 100 hektar
3. Kabupaten Indramayu, adalah kabupaten terluas di wilayah III Cirebon, memiliki lahan produktif pertanian lebih dari 118 ribu hektar. Dari jumlah tersebut yang sudah dialih fungsikan mencapai 1.200 hektar

4. Kabupaten Majalengka kehilangan 75.000 ton gabah kering giling per tahun akibat alih fungsi lahan. Faktor terbesar alih fungsi lahan di Majalengka adalah dibangunnya Bandara Internasional Kertajati yang menggunakan 5000 hektar lahan pertanian
5. Kotamadya Cirebon, terjadi penyusutan lahan pertanian sebesar 20 hektar setahun. Dari 262 hektar pada tahun 2016, menjadi 242 hektar pada tahun 2017

Terjadinya alih fungsi lahan ini sudah diingatkan oleh Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah yang 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-masing (Dirjen Penataan Ruang, 2016)

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 wilayah III Cirebon, 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 (Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriono, Farida Nurani, 2016).

Untuk itu, daerah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur ketertiban (Mohtar Kusumaatmaja, 2013). Problem utamanya adalah perencanaan tata ruang masih berorientasi ekonomi dengan peningkatan kesejahteraan yang diukur dengan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Padahal 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 Frameworkfor 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 diusulkandalam praktik perencanaan baik di Negara maju maupun di Negara-negara yang sedang berkembang (Jaka Suryanta, Irmadi Nahib, 2016).

Oleh karena itu perencanaan tata ruang seyogyanya memperhatikan proses pembangunan yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan yang diharapkan (Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriono, Farida Nurani, 2016). 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 (Anis Mashdurohatun, 2016).

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 (Esmi Warassih, 2011).

Ada beberapa upaya yang sudah dilakukan untuk merubah orientasi kebijakan tata ruang di daerah yang selama ini condong pada aspek ekonomi yang ternyata telah menimbulkan pelanggaran alih fungsi lahan. Pertama keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, hal ini bersinergi dengan pengembangan fungsi kota sebagai penunjang pariwisata. Kedua, ditetapkannya Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan (LP2B). Undang undang ini untuk menjaga keandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan secara nasional. Ketiga, dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik. Peraturan ini mewajibkan kepada daerah untuk segera merumuskan rencana rinci tata ruang (RDTR).

Berbagai regulasi yang dibuat oleh pemerintah ini seharusnya menjadi komitmen bagi daerah untuk segera merumuskan rencana tata ruang (RTRW) dan rencana rinci tata ruang (RDTR) secara komprehensif. Peraturan Daerah yang

merupakan pelaksanaan teknis dari ketentuan di atasnya 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 rumusannya berpedoman pada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah (Arief Sidharta dan Sony Endah Retnaningsih, 2015). Sama halnya dengan 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 (Tachjan, 2006).

Apabila aspek ekonomi menjadi tuntutan tugas pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan, maka upaya meningkatkan PAD dari sektor pariwisata bisa dilakukan dengan cara (Kepala Dinas Pariwisata kabupaten Kuningan, 2016): 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 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 rencana ruang yang telah ditetapkan. Selanjutnya

langkah pemerintah daerah dalam pelaksanaan rencana ruang yang berorientasi pada nilai-nilai keadilan dapat dilakukan dengan cara merekonstruksi peraturan daerah di bidang tata ruang, dengan mengintegrasikan kebijakan RTRW dan RDTR secara komprehensif.

Rekonstruksi kebijakan daerah diperlukan karena Peraturan Daerah tentang RTRW di wilayah III Cirebon dan di daerah pada umumnya 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. Rekonstruksi kebijakan harus diawali dengan merubah ketentuan Pasal 26 ayat (1) yang mengatur hal-hal yang harus dimuat dalam RTRW di daerah, dengan menambahkan klausul, daerah wajib untuk menyusun RDTR. 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, Indonesia. Kebijakan pemerintah harus memperhatikan lingkungan hidup sehingga upaya pelestarian tercapai dengan optimal (Akhmaddhian and Hartiwingsih, 2018).

### **C. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut : Kebijakan perencanaan tata ruang di wilayah III Cirebon diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), yang merupakan penjabaran dari undang-undang penataan ruang dan peraturan pemerintah tentang rencana tata ruang wilayah nasional. Namun karena peraturan di atasnya tidak memberikan penegasan kepada daerah untuk merumuskan rencana rincinya, maka ada

kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum karena daerah tidak memiliki pedoman dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Hal ini menjadi kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang di daerah. Hal ini menjadi penyebab terjadinya alih fungsi lahan di berbagai kawasan. Model kebijakan tata ruang dapat dilakukan dengan merekonstruksi kebijakan daerah dengan mengintegrasikan peraturan daerah RTRW dengan RDTR dalam satu kebijakan. Hal ini bisa dilakukan apabila terlebih dahulu dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang Undang Penataan Ruang dengan mewajibkan daerah untuk segera merumuskan RDTR. Berdasarkan simpulan hasil penelitian di atas, maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Ketidakpastian hukum merupakan masalah utama dalam pengelolaan tata ruang di daerah, oleh karena itu pemerintah harus membuat regulasi yang jelas dalam merumuskan Peraturan Daerah di bidang Tata Ruang dengan mengintegrasikan ketentuan RTRW dan RDTR dalam satu kebijakan.
2. Disamping itu perlu ada perubahan orientasi dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang di daerah dengan mengedepankan nilai-nilai kesejahteraan dan keadilan sebagai upaya mengurangi kelemahan pelaksanaan tata ruang di daerah yang selama ini lebih berorientasi pada aspek ekonomi, akibatnya dalam pelaksanaan sering kali faktor ekonomi menjadi sangat dominan dalam perencanaan tata ruang, tanpa mengindahkan nilai-nilai keadilan di masyarakat.

#### **D. DAFTAR PUSTAKA**

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

- Aji Mukti, 2008, COP ke-13 dan UNFCCC, <http://ajimukti.blogspot.com>, diakses tanggal 12 April 2017
- Anonym, 2012, *Makalah Global Warning*, <http://injudanis.wordpress.com>, diakses tanggal 10 April 2017
- Arief Sidharta dalam Sonyendah Retnaningsih, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam Perspektif Pancasila*, *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1 Tahun 2015, .Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Blog Teknik Planologi, *Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan*, diakses pada tanggal 8 Juni 2017
- 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 Jogyakarta
- Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, *Makalah Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia, Tinjauan Teoritis dan Praktis*. 2015
- Edy Lisdiono, *Legislasi Penataan Ruang: Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi, 2009
- Elvie Dyah Fitriana, Bambang Supriyono, Farida Nurani, *Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Menwujudkan Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan*, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol.2No.2, 2013
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011
- George C Lodge, *Managing Globalization in the age of Interdependency*, Jonahesburgh, Pfeiffer & Company, 1995
- Haris Budiman, *Dilema Tata Ruang: Kelestarian Lingkungan dan Pertumbuhan Ekonomi*, *Jurnal Untag Law Reviw*, Vol 1, No. 1, Tahun 2017

- JT Jayaginata, *Tata Guna Lahan Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung, ITB Press, 1992
- 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
- M Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 2001
- Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012
- Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung, 2006.
- Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kuningan pada tanggal 19 Mei 2015
- Suwari Akhmaddhian and Hartiwiningsih Hartiwiningsih, *The Public Participation in Water Conservation to Embody Food Security in Kuningan, Indonesia*, *International Journal of Civil Engineering and Technology*, 9(4), 2018, pp. 254–264.

## **BAB XIII**

# **PERAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

### **A. Pendahuluan**

Kuningan adalah salah satu Kabupaten di Jawa Barat di kaki Gung Ciremai, terletak pada titik koordinat 108,23° - 108,47° Bujur Timur dan 6,47° - 7,12° Lintang Selatan. Dilihat dari posisi geografisnya berada pada lintasan jalan regional yang menghubungkan kota Cirebon dengan wilayah Priangan Timur dan sebagai jalan alternatif jalur tengah yang menghubungkan Bandung - Majalengka dengan Jawa Tengah. Secara administratif berbatasan dengan Kabupaten Cirebon di sebelah utara, Kabupaten Brebes di sebelah timur, Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Cilacap di sebelah selatan, dan Kabupaten Majalengka di sebelah barat. Memiliki pesona kekayaan alam yang indah, banyak tempat wisata dan sumber air panas terbaik di Indonesia. Dengan potensi sumber daya alam dan letak geografis yang sangat strategis harusnya Kuningan menjadi kabupaten yang maju dan sejahtera.

Tapi pada kenyataannya, Kuningan adalah Kabupaten dengan pendapatan daerah yang kecil dibandingkan dengan kabupaten disekitarnya. Upaya pemerintah daerah memajukan kesejahteraan masyarakat masih mengalami berbagai kendala. Menurut data tahun 2019 Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 346 miliar dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diangka 2,8 trilyun. Artinya kontribusi PAD terhadap APBD sangat rendah, dengan demikian Kuningan masih mengandalkan pada dana alokasi umum dan dana

perimbangan dari pusat. Hal tersebut tentu menjadi kendala bagi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Padahal dalam era tonomi daerah ini, daerah perlu berkreasi mencari dan menggali sendiri potensi yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Kuningan untuk meningkatkan PAD adalah dengan mendirikan Perusahaan Daerah (Perumda). Salah satu perusahaan daerah yang didirikan adalah Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2009 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2019. Perubahan tersebut merespon keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sehingga terjadi perubahan nama dari Perusahaan daerah Aneka Usaha (PDAU) menjadi Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (Perumda Aneka Usaha).

Dalam peraturan daerah tersebut, Perumda Aneka Usaha diberi kewenangan untuk mengelola potensi sumber daya yang dimiliki kabupaten Kuningan yaitu di bidang energi, agribisnis, perdagangan, pertanian, peternakan, perkebunan, kontruksi, pariwisata dan aneka usaha lainnya. Namun belum semua bidang usaha tersebut dilakukan, mengingat keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh Perumda Aneka Usaha. Beberapa bidang usaha yang dulakukan adalah air dalam kemasan, tower/ alat komunikasi bersama, penyulingan minyak astiri, properti, perdagangan, event organizer (EO), dan pariwisata. Namun semua bidang usaha tersebut tidak memberikan keuntungan sehingga hanya bidang usaha pengelolaan pariwisata saja yang sampai hari ini dikelola oleh Perumda Aneka Usaha, dengan mengelola delapan lokasi wisata, yaitu Waduk Darma, Balong Cigugur, Balong Dalem, Cibeureum, Cipaniis, Cipaniis Singkup, Telaga remis dan Telaga Nilem.

Upaya Perumda Aneka Usaha di bidang pariwisata pun mengalami berbagai kendala. Salah satu kendala yang paling berat adalah saat keluar kebijakan alih status Gunung Ciremai dari Taman Hutan Rakyat menjadi Taman nasional Gunung Ciremai (TNGC), mengingat hampir semua tempat wisata berada di kawasan TNGC, sehingga mau tidak mau Perumda Aneka Usaha harus berbagi dengan TNGC, yang tentunya akan menurunkan jumlah pendapatan. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana peran dan kontribusi Perumda Aneka Usaha dalam membantu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi kabupaten Kuningan.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kebijakan daerah Kabupaten Kuningan di bidang tata ruang, oleh karena itu Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non doktinal*. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan).<sup>118</sup>

## **B. Pembahasan**

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, diharapkan setiap daerah mampu mengelola daerahnya sendiri dan mampu bersaing dengan daerah lain. Sehingga pemerintah daerah bisa melayani masyarakat dengan baik berdasarkan peraturan dan nilai budaya daerah tersebut. Selain itu salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan

---

<sup>118</sup>Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung, Alfabeta, 2008), hlm 119

dan Belanja Daerah (APBD). Dengan diberlakukannya kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang otonomi daerah, tujuan otonomi daerah yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah yang dilakukan dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan terbentuknya sarana dan prasarana di daerah yang layak. Salah satu upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah merealisasikannya yaitu dengan cara pengalokasian belanja modal yang besar dan efektif.

Perusahaan Daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah, sehingga perlu dikembangkan agar dapat memberikan kontribusi dalam pembangunan Daerah dan untuk mengelola potensi sumber kekayaan Daerah sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata memiliki tujuan untuk menggerakkan seluruh potensi pariwisata yang ada di daerah agar dapat berkembang secara terarah, optimal, dan fungsional selaras dengan nilai-nilai agama dan budaya masyarakat. tujuan penting penyelenggaraan kepariwisataan adalah memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) Darma Putra Kertaraharja adalah Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Kabupaten Kuningan yang didirikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2009 Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha mulai beroperasi pada tanggal 22 Maret 2010 dengan ditandai dilantiknya Dewan

Direksi oleh Bupati Kuningan. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha berkomitmen untuk mengembangkan berbagai potensi usaha yang ada di Kabupaten Kuningan dan Indonesia untuk diproses/ diolah menjadi sesuatu produk/ jasa yang memiliki nilai tambah yang tinggi sehingga dapat menciptakan multiplier effect yang positif dan berkelanjutan. Bidang usaha yang akan digarap oleh Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha sejalan dengan Visi dan Misi Kabupaten Kuningan yaitu Pariwisata, Industri & Perdagangan, Perkebunan, Energi, Telekomunikasi dan Jasa lainnya.

Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) belakangan ini memiliki rencana dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara membuka tempat pariwisata baru mengingat banyaknya faktor penghambat dalam pengelolaan tempat pariwisata yang lama sehingga berakibat dengan menurunnya minat masyarakat untuk mendatangi tempat pariwisata yang dikelola oleh Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) adapun faktor penghambat adalah sulit untuk memaksimalkan pengembangan fasilitas yang berada di tempat pariwisata karena ada batasan yang harus diperhatikan, dicanangkannya Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC) sehingga lebih ke konservasi, kenaikan harga tiket masuk yang dikelola oleh Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) dan Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC)

Beberapa hal yang menjadi pertimbangan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) untuk membuka tempat pariwisata baru yaitu, agar pengelolaan tempat pariwisata itu lebih leluasa dengan menghindari tempat pariwisata yang di canangkan sebagai Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC), lebih memaksimalkan fasilitas yang baru dan dapat menurunkan tiket masuk ke tempat pariwisata. Kondisi untuk selalu menjaga keseimbangan dan keserasian antara berbagai pihak, maka dinamika kegiatan pembangunan dapat di arahkan kepada kegiatan dan kesejahteraan bagi masyarakat dengan

memperhatikan stabilitas sebagai salah satu tujuan hukum. Untuk itu harus memperhatikan adanya 2 (dua) masa, yaitu masa sebelum program itu diimplementasikan dan masa sesudah kebijaksanaan pemerataan di laksanakan.<sup>119</sup>

Dengan adanya tempat pariwisata yang baru Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) berharap dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) meskipun dalam pelaksanaannya membuka tempat pariwisata baru perlu waktu yang cukup lama dan memiliki penghambat tersendiri tetapi itu akan menjadi agenda kedepannya untuk kemajuan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berikunya dengan cara mempromosikan tempat pariwisata melalui media sosial seperti *instagram*, *facebook* dan *Web*. Karena sasaran yang besar untuk mengunjungi tempat pariwisata adalah kalangan kaum muda.

Salah satu upaya yang bisa dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu melalui sektor Pariwisata daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kedepannya bisa meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)-nya. Oleh karena itu pemerintah daerah diharuskan untuk mengelola sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara maksimal.

---

<sup>119</sup> Haris Budiman, *Kebijakan Tata Ruang Dalam Penerapan PusatKegiatan Lokal Di Kabupaten Kuningan UntukPeningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Jurnal Unifikasi, Vol. 2, Nomor 2, Juli 2015, Hlm. 10.

Tabel 13.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kuningan

<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>
2009	Rp.63.573.538.311
2010	Rp.68.158.790.368
2011	Rp.82.917.043.803
2012	Rp.97.605.695.930
2013	Rp.112.517.242.678
2014	Rp. 202.317.821.129
2015	Rp. 229.170.387.972
2016	Rp. 253.441.689.733
2017	Rp. 277.940.000.000
2018	Rp. 267.800.000.000
2019	Rp. 331.000.000.000
2020	Rp. 313.000.000.000

*Sumber : Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian*

Berdasarkan tabel 1 Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun 2009-2020 mengalami naik turun yang tidak begitu jauh meskipun sebagian besar sumbangsih terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) bukan dari Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) melainkan dari pajak daerah dan kenaikan tertinggi yaitu pada tahun 2019 dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 331.000.000.000. Melihat dari tabel diatas sebelum didirikannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA).

Tabel 13.2 Kontribusi Pajak Daerah dari Sektor Pariwisata

Tahun	Target Rp	Realisasi Rp	Proporsi (%)
2018	14.150.000.000	14.878.322.298	105,15
2019	15.017.000.000	16.011.076.394	106,62
2020	5.342.276.205	11.788.954.586	220,67

*Sumber: Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah*

Berdasarkan tabel 2 di atas menunjukkan bahwa kontribusi Pajak daerah dari sektor Pariwisata setiap tahunnya meningkat untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tahun 2019 Realisasi kontribusi pajak daerah menjadi yang paling tinggi yaitu sebesar Rp. 16.011.076.394 dari target realisasi yaitu sebesar Rp. 15.017.000.000. Untuk tahun 2020 di karenakan belum berakhir sehingga perhitungannya di lakukan sampai bulan penulis melakukan penelitian,meskipun begitu realisasinya sudah melebihi target yang ditentukan yaitu sebesar Rp. 11.788.954.586. kontribusi pajak daerah dari sektor pariwisata menjadi sumbangsih yang paling besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) jika dibandingkan dengan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA).

Tabel 13.3 Kontribusi Retribusi Daerah dari Sektor Pariwisata

Tahun	Target Rp	Realisasi Rp	Proporsi (%)
2018	569.423.600	574.562.450	100,95
2019	595.123.000	578.606.150	97,22
2020	595.123.000	58.587.850	9,84

*Sumber: Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah*

Sedangkan pada tabel 3 diatas mengalami penurunan dari Kontribusi Retribusi Daerah dari sektor pariwisata sehingga berdampak pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menurun dari tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 578.606.150 dari target realisasinya yaitu sebesar Rp. 595.123.000 sehingga Kontribusi Retribusi Daerah dari sektor pariwisata cukup minim sehingga tidak ada kemajuan yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kuningan.

Tabel 13.4 Kontribusi Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) dari Sektor Pariwisata

Tahun	Target Rp	Realisasi Rp	Proporsi (%)
2018	173.795.322	169.115.431	97,307
2019	NIHIL	NIHIL	-
2020	NIHIL	NIHIL	-

*Sumber: Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah*

Tabel 4 memberikan gambaran bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata didalamnya terdapat pemasukan dari Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) yang dalam kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak menunjukkan kenaikan yang signifikan karena dari data tiga tahun terakhir hanya tahun 2018 saja yang memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu sebesar Rp. 169.115.431 dari target yang di tentukan yaitu sebesar Rp. 173.795.322 sehingga pada tahun 2018 saja tidak mencapai target.

Sedikitnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak terlepas dari belum optimalnya kontribusi dari sektor pariwisata Meskipun dari sektor pariwisata bukan menjadi unsur utama dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan tetapi peningkatan bisa saja terjadi jika pengelolaan dan kinerja dari semua pihak optimal.

Berdasarkan Hasil Penelitian Penulis di Kantor Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Kuningan, peran Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam sektor pariwisata tidak terlalu signifikan karena dilihat dari jumlah yang di dihasilkan tidak sesuai dengan target awal sehingga ada penurunan jumlah pemasukan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pengelolaan tempat Pariwisata di Kabupaten Kuningan mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata sehingga setiap Perusahaan daerah ataupun Perusahaan Swasta dapat mengelola tempat pariwisata sesuai dengan peraturan dan batasan yang ada.

Bagian Sumber Daya Manusia & Legal Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha menerangkan bahwa awal mula terbentuknya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: KM.67/UM.001/MKP/2004 bahwa setiap usaha kepariwisataan tidak boleh dikelola oleh kedinasan, karena ditakutkan terjadi dua fungsi sehingga Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata di fokuskan untuk lebih ke ranah yang menyangkut pelestarian kebudayaan yang ada di daerah yang jauh dari unsur bisnis atau usaha yang menghasilkan uang dan lebih ke pelayanan publik.<sup>120</sup>

Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha yang termasuk dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibentuk ketika Bupati Kuningan Pak. **H. Aang Hamid Suganda S.Sos** menjabat dan diterbitkanlah Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2009 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha selain Peraturan daerah ada Surat Keputusan Bupati Nomor :180/kpts.251-HUK/2010 yaitu tentang Penunjukan Perusahaan Daerah Aneka Usaha Darmakerta Raharja Kabupaten Kuningan untuk melakukan Pengusahaan Pariwisata Alam di Kawasan Taman Nasional Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan. Didalam Surat Keputusan Bupati tersebut Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) diberikan kewenangan untuk mengelola Objek wisata telaga remis, Panniis, Bumi perkemahan Jalur Pendakian Palutungan, Bumi Perkemahan Jalur Pendakian

---

<sup>120</sup> Rini Murni, Sekertaris Bagian Sumber Daya Manusia dan Legal Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA), Wawancara pada tanggal 11 Juni 2020

Cibunar, Curug Cilengkrang, Balong Dalem, Bumi Perkemahan Ciberem, Ikan Dewa Cigugur dan Ikan Dewa Cibulan.<sup>121</sup>

Dalam Perjalanannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha mengalami beberapa kendala salah satunya yaitu tidak bisa mengelola Objek Wisata Cibulan, Objek Wisata Palutungan dan Objek Wisata Curug Cilengkrang dikarenakan beberapa hal yang terjadi antara pemerintahan desa di tempat Objek Wisata tersebut. Sangkut pautnya dengan Pendapatan Asli daerah yang menurun atau bisa dikatakan tidak stabil yaitu dikarenakan dua lembaga dalam satu objek pariwisata yaitu Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha dengan Taman Nasional Gunung Ciremai yang tercantum dalam tiket masuk objek wisatanya sehingga ada kenaikan tiket harga masuk hampir 100% yang mengakibatkan berkurangnya daya tarik pengunjung.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2009 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha pasal 20 mengatur tentang Penggunaan Laba Usaha yaitu, Penggunaan Laba Usaha ditetapkan sebagai berikut, Untuk anggaran pembangunan daerah / PAD 40 %, Untuk cadangan umum / investasi 30 %, Dana lain-lain sebesar 30 % diperuntukan Direksi dan Dewan Pengawas, Pegawai dan Dana Sosial.

Sehingga dengan pembagian laba seperti itu Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha dapat mengembangkan usahanya sehingga dapat menarik lagi minat pengunjung, salah satu cara yang dilakukan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha yaitu dengan marketing yang lebih menarik, Pemeliharaan di tempat objek wisata, pembaharuan di tempat objek wisata dan tetap memperhatikan trend yang sedang terjadi di jaman milenial

---

<sup>121</sup> Rini Murni, Sekertaris Bagian Sumber Daya Manusia dan Legal Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA), Wawancara pada tanggal 11 Juni 2020

seperti sekarang ini, yaitu dengan menambahkan spot foto yang *instagramable* dan mempromosikan di akun sosial media.<sup>122</sup>

Akan tetapi dalam Implementasi pelaksanaannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha belum sepenuhnya menerapkan apa yang menjadi tujuan dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2009 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha karena terkendala beberapa faktor yang mempengaruhi salah satunya.

Berdasarkan Hasil wawancara penulis pada tanggal 15 Juni 2020 dengan Kepala Bagian Sumber Daya Manusia dan Legal Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha **Imam Dwi Putranto S.H.,M.H** menerangkan bahwa terkendala beberapa faktor yang mempengaruhi kurangnya optimalisasi pengembangan objek wisata yang di batasi dengan dicanangkannya Taman Nasional Gunung Ciremai yang lebih ke arah konservasi melestarikan alam sehingga Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha harus memperhatikan beberapa faktor yang menjadi peraturan yang berlaku dalam Taman Nasional Gunung Ciremai.<sup>123</sup>

Apabila dikaitkan dengan teori Sistem Hukum **Lawrence Meir Friedman** ada tiga hal yang menjadi poin yaitu, Substandi Hukum, Struktur Hukum dan Budaya Hukum. Melihat dari tiga poin di atas Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) dalam hal Subtansi Hukum memiliki peraturan yang memadai untuk berkembangnya suatu perusahaan karena dalam Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataa setiap perusahaan baik itu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ataupun Swasta bisa

---

<sup>122</sup> Rini Murni, Sekertaris Bagian Sumber Daya Manusia dan Legal Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA), Wawancara pada tanggal 11 Juni 2020

<sup>123</sup> Imam Dwi Putranto, Kepala Bagian Sumber Daya Manusia dan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA), Wawancara pada tanggal 15 Juni 2020.

mengembangkan potensi wisatanya masing-masing sehingga menarik minat pengunjung untuk datang.

Dalam hal Subtansi Hukum ada dampak yang ditimbulkan ketika adanya surat Keputusan Kementerian Kehutanan mengenai kebijakan Taman Nasional Gunung Ciremai sehingga mengakibatkan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) tidak bisa mengembangkan lebih optimal objek wisata yang berada pada ruang lingkup Taman Nasional Gunung Ciremai karena harus memperhatikan kelestarian Alam. Begitu pula dalam pengaturan tiket masuk yang tergolong tinggi karena hasil dari tiket masuk tersebut harus masuk ke Taman Nasional Gunung Ciremai sehingga minat pengunjung menurun terhadap objek wisata yang dikelola Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA).

Dalam hal Struktur Hukum Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) Tidak bisa lebih mengembangkan fasilitas yang berada di objek wisata karena di batasi oleh pengaturan Taman Nasional Gunung Ciremai. Dalam hal pegawai juga mempengaruhi pengembangan Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) karena maju mundurnya suatu perusahaan di pengaruhi oleh siapa perusahaan itu dikelola. Dalam hal pelaksanaannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) menerapkan beberapa prosedur dalam perekrutan pegawai sehingga apa yang dibutuhkan perusahaan sesuai dengan kriteria yang mereka miliki.

Dalam hal Budaya Hukum terhadap tempat Pariwisata yang dikelola Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) partisipasi masyarakat kurang mendukung dikarenakan beberapa faktor yang tadi di jelaskan mengenai tiket masuk yang cukup tinggi dikarenakan kenaikan sampai 100% yang pada saat itu dikelola oleh dinas Pariwisata dengan tiket masuk yang cukup murah dan terjangkau oleh masyarakat luas begitu pula masyarakat mempertimbangkan dengan akses jalur

dan kenyamanan pada tempat wisata tersebut yang kurang optimal menjangkaunya.

### **C. Kesimpulan**

1. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam sektor pariwisata tidak terlalu signifikan karena dilihat dari jumlah yang di hasilkan tidak sesuai dengan target awal sehingga ada penurunan jumlah pemasukan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Terbukti dengan data dua tahun terakhir Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) tidak ada pemasukan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga tidak adanya target yang ditetapkan terhadap Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) seperti tahun-tahun sebelumnya. Dalam pelaksanaannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) mengalami beberapa hambatan yaitu dengan dicanangkannya Taman Nasional Gunung Ciremai yang lebih ke arah konservasi melestarikan alam yang berbanding terbalik dengan konsep pariwisata yang mendatangkan pengunjung lebih banyak karena konsep konservasi meminimalisir kedatangan pengunjung.
2. Pengelolaan tempat Pariwisata di Kabupaten Kuningan mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan sehingga setiap Perusahaan daerah ataupun Perusahaan Swasta dapat mengelola tempat pariwisata sesuai dengan peraturan dan batasan yang ada. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) yang termasuk dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibentuk ketika diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2009 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) selain Peraturan daerah ada Surat

Keputusan Bupati Nomor: 180/kpts.251-HUK/2010 yaitu tentang Penunjukan Perusahaan Daerah Aneka Usaha Darmakerta Raharja Kabupaten Kuningan untuk melakukan Pengusahaan Pariwisata Alam di Kawasan Taman Nasional Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan. Didalam Surat Keputusan Bupati tersebut Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) diberikan kewenangan untuk mengelola Objek wisata telaga remis, Paniis, Bumi perkemahan Jalur Pendakian Palutungan, Bumi Perkemahan Jalur Pendakian Cibunar, Curug Cilengkrang, Balong Dalem, Bumi Perkemahan Ciberem, Ikan Dewa Cigugur dan Ikan Dewa Cibulan.

#### **D. Saran**

1. Pemerintah hendaknya menstrukturisasi Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) sehingga menjadi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang profesional dan kompeten dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataa memudahkan semua pengelola objek wisata atau usaha yang berjalan di bidang Pariwisata baik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Swasta. Dalam perannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) harus lebih memfokuskan apa yang telah menjadi tujuannya sehingga berdampak pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara mengatur strategi pengelolaan pariwisata, mengatur sistem keuangan, dan merekrut sumber daya manusia yang kompeten di bidangnya sehingga cara-cara itu bisa mengoptimalkan kinerja setiap pegawai dan secara otomatis berdampak pada Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Dalam pengelolaannya Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) harusnya lebih bisa mengoptimalkan tempat usaha yang di kelola sehingga menarik minat pengunjung untuk datang. Seperti memperhatikan jalur transportasi dan lahan parkir kendaraan yang pengunjung bawa dalam jumlah besar, memperhatikan atau memperbaharui fasilitas yang ada di objek pariwisata sehingga tidak ketinggalan jaman dengan menambahkan beberapa spot foto, menambahkan arena bermain anak, memperhatikan kenyamanan, keamanan dan keselamatan pengunjung, serta lebih sedikit menurunkan harga tiket masuk pengunjung sehingga lebih murah dari kompetitor yang lainnya. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha (PERUMDA) juga bisa membuka tempat usaha pariwisata yang baru di luar wilayah Taman Nasional Gunung Ciremai sehingga leluasa dalam mengelola dan mengatur tempat pariwisata itu sendiri. Mencari investor yang dapat mengembangkan usaha agar dalam penyertaan modal tidak kekurangan dan dalam pemeliharaan maupun pembaharuan didalam objek wisata sehingga pengunjung menarik untuk datang.

### **E. Daftar Pustaka**

Asti Destiana, Dede Suryatman, Nur Eka Setiowati, *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Manis Kidul Dalam Menunjang Pendidikan Formal Di Objek Wisata Cibulan Kecamatan Jalaksana Kabupaten Kuningan*. Jurnal Pendidikan Sosial &Ekonomi, Vol 5, No 1 Juni 2016.

Ciremaitoday, *APBD Kuningan disahkan anggaran Belanja Pegawai capai Rp. 1,2 Triliun*, <http://kumparan.com/ciremaitoday/APBD-kuningan-disahkan-anggaran-belanja-pagawai-capai-Rp.1,2triliun>, diakses bulan Maret 2020

- Muhamad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2015.
- Haris Budiman, *Kebijakan Tata Ruang Dalam Penerapan PusatKegiatan Lokal Di Kabupaten Kuningan UntukPeningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Jurnal Unifikasi, Vol. 2, Nomor 2, Juli 2015.
- R.Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Rina Masrurroh, Neni Nurhayati, *Strategi Pengembangan Parwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Kuningan*, Jurnal Politeknik Tegal, Vol. 1 Nomor 1, Oktober 2016.

## INDEKS

- A**  
Agraria ; 20, 76, 85  
Agribisnis; 2, 12, 57  
Aparatur; 64, 149
- B**  
Birokrasi; 63, 105, 149
- C**  
Cakupan; 37, 71, 158  
Ciremai; 22, 86, 99 dst
- D**  
Daerah; 2, 60, 97 dst  
Deskripsi; 8, 29, 90  
Doktrin; 9  
Dokumen; 41, 62, 111  
Dominan; 18, 93, 170 dst
- E**  
Efisiensi; 11, 71, 164  
Ekonomi; 3, 47, 144, dst  
Elemen; 7  
Elit; 167
- F**  
Fasilitas; 11, 21, 95, dst  
Fokus; 4, 56, 110  
Formal; 4, 30, 95 dst  
Formulasi; 82  
Frekuensi; 37, 71, 158
- G**  
Generalisasi; 73,88,146  
Geoekonomi; 45  
Geografis; 45  
Geopolitics, 45  
Gugatan; 26, 102, 135
- H**  
Harmonisasi; 20, 78, 147  
Hayati; 123, 127  
Hukum; 4, 42, 100, dst  
Hutan; 55, 77, 122, dst
- I**  
Implementasi; 3, 76, 86, dst  
Independen; 28, 80, 102  
Inkonsisten; 17, 67, 163  
Input; 8, 18  
Institusi; 6, 23, 90  
Investasi; 3, 37, 55, dst  
Investor; 55, 147, 172  
Irigasi; 17, 91, 150
- K**  
Kebijakan; 1, 5, 32, dst  
Kewenangan; 1, 48, 73, dst  
Kolusi; 38, 143  
Kompleksitas; 4  
Konversi; 8, 79, 134  
Korupsi; 38, 86, 94

L

Legalitas; 4, 19, 62, dst  
Legislasi; 64  
Lembaga; 9, 18, 28, dst  
Lokal; 1, 19, 70, dst

M

Manipulasi; 21, 38  
Mediasi; 8  
Mekanisme; 22, 64, 134  
Monarki; 43, 47

N

Negatif; 30, 150, 158  
Norma; 6, 10, 31, dst

O

Orientasi; 3, 37, 60  
Otonomi ; 50, 70, 170  
Otoritas; 36, 49  
Output; 8, 17

P

Pariwisata; 1, 11, 52 dst  
Parlemerter; 40, 45  
Pemukiman; 13, 30, 68, dst  
Personal; 5, 16, 85  
Potensi; 17, 21, 42, dst  
Potensial; 11, 21, 62, dst  
Produk; 6, 35, 65, dst  
Profesional; 143, 173  
Properti; 52, 164  
Publik; 6, 8, 12 dst

R

Regional; 11, 66, 140  
Revisi; 35, 39, 84  
Ruang; 1, 17, 56 dst

S

Sanksi; 17, 22, 60 dst  
Sosial; 4, 24, 42 dst  
Standar; 12, 21, 87  
Strategi; 7, 37, 56 dst  
Sistem; 7, 16, 170

T

Taktik; 7  
Transformasi; 8, 16, 118  
Transportasi; 11, 40, 73

U

Unsur; 33, 84, 100 dst

W

Wisata; 14

Y

Yuridis; 22, 30, 62

Z

Zona; 39, 86  
Zonasi; 38, 44, 77, dst

## 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.

Sering diminta menjadi narasumber dan pemateri diberbagai seminar dan international conference. Beberapa karya tulis ilmiah yang dihasilkan antara lain *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 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.

Undang Undang Penataan Ruang menjelaskan bahwa penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Buku ini berisi kumpulan artikel penulis yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah di bidang tata ruang, baik berupa pengaturan, pelaksanaan dan permasalahan yang terjadi dalam penataan ruang. Buku ini diharapkan menjadi bahan bacaan bagi mahasiswa untuk menambah wawasan tentang ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah dalam era otonomi daerah berupaya untuk mengelola potensi yang dimilikinya terutama tata ruang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan.

ISBN: 978-623-88302-0-6



Penerbit  
PT. Edukati Inti Cemerlang