

PERIZINAN SEBAGAI SARANA PENGENDALIAN PENATAAN RUANG DALAM PERSPEKTIF PEMANFAATAN RUANG DI DAERAH

Bayi Priyono¹

Abstrak

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana merupakan tujuan utama pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini berarti bahwa dalam pembangunan diterapkan asas kelestarian fungsi sumber daya alam dengan tidak merusak tata lingkungan yang disebabkan oleh pembangunan merupakan masalah yang mendesak di Indonesia. Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan cara metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan *yuridis normatif* yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, menyeluruh dan terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Perizinan (*vergunning*) adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat mengendalikan (*sturen*) yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam menjalankan fungsinya hukum memerlukan berbagai perangkat dengan tujuan agar hukum memiliki kinerja yang baik. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah melalui perizinan pemanfaatan ruang. Upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik dalam laju pertumbuhan ekonomi dalam kerangka otonomi daerah ditempuh melalui profesionalisme pelayanan publik, termasuk di dalamnya penataan di bidang perizinan.

Kata Kunci: Pemanfaatan Ruang, Perizinan, Peran Pemerintah Daerah

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia, selanjutnya disebut (NKRI) menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut (UUD 1945). Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik

¹ Penulis adalah Kepala Lembaga Pengabdian Masyarakat Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Dapat dihubungi melalui email: bayipriyono@yahoo.com



Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota.² Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas pembangunan daerahnya sendiri. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, desentralisasi diselenggarakan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, khususnya daerah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.³

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No. 23 Tahun 2014), juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara, yaitu:⁴ kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan. Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam undang-undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.⁵ Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam tujuan otonomi daerah yakni, pelaksanaan pembangunan dan layanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁶ Menurut UU No. 23 Tahun 2014, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, selanjutnya disebut (NKRI).⁷

Pelaksanaan pembangunan ekonomi masyarakat suatu daerah otonom tidak dipungkiri lagi akan memanfaatkan ruang yang dianggap strategis untuk mendukung kegiatan ekonominya. Akan tetapi di sisi lain, dengan berlakunya kebijaksanaan otonomi daerah saat ini, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang serupa, pemerintah daerah pun dituntut untuk melaksanakan pengaturan penataan ruang di wilayah administratifnya.⁸ Dilihat dari sudut pandang penataan ruang, salah satu tujuan pembangunan yang hendak dicapai adalah mewujudkan ruang kehidupan yang

² Lihat, Pasal 18 UUD 1945 Amandemen Keempat.

³ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 49-50.

⁴ Lihat, Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014.

⁵ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 107-110.

⁶ HAW Widjaja, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 208.

⁷ Lihat, Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

⁸ Pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan penataan ruang. Lihat, Pasal 12 ayat (1) huruf c UU No. 23 Tahun 2014.



nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang selanjutnya disebut (UU No. 26 Tahun 2007), bahwa segala bentuk kegiatan pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan aturan rencana tata ruang wilayah sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Selain itu, kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan dituntut untuk tidak menyebabkan pemborosan pemanfaatan ruang dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang dalam upaya mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Pembangunan di Indonesia menganut konsep pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*) yang antara lain menyebutkan “dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional”. Pemanfaatan sumber daya alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, harus dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.⁹ Pada kenyataannya, tidak dapat dipungkiri kegiatan pemanfaatan ruang yang dilakukan masyarakat dalam pemenuhan kegiatan sosial-ekonominya masih menyisakan berbagai permasalahan yang justru bersifat kontra-produktif dalam upaya perwujudan ruang kehidupan yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Terlaksananya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana merupakan tujuan utama pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini berarti bahwa dalam pembangunan diterapkan asas kelestarian fungsi sumber daya alam dengan tidak merusak tata lingkungan yang disebabkan oleh pembangunan merupakan masalah yang mendesak di Indonesia. Pada akhirnya pembangunan ditujukan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan sekaligus mengusahakan pemerataan yang adil. Konsep-konsep pemanfaatan ruang dan pembangunan yang dilaksanakan sekarang tidak cukup hanya mempertimbangkan perbandingan biaya keuntungan (*cost benefit ratio*) atau mekanisme pasar saja, tetapi juga harus memperhitungkan ongkos-ongkos sosial yang timbul (*social cost*).¹⁰

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 26 Tahun 2007, yang dimaksud ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dalam rangka memelihara kelangsungan hidupnya, masyarakat melaksanakan kegiatan sosial-ekonomi dengan memanfaatkan ruang, dan atas kegiatannya tersebut masyarakat mengambil peran penting terhadap pembangunan ekonomi suatu wilayah. Dalam hal

⁹ M. Daud Silalahi, *Penegakkan Hukum Lingkungan di Indonesia (Harapan dan Kenyataan Diuji Berdasarkan Putusan Hakim)*, Universitas Padjadjaran Press, Bandung, 2006, hlm. 1-2.

¹⁰ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 19.



pengendalian pemanfaatan ruang adalah melalui perizinan pemanfaatan ruang. Upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik dalam laju pertumbuhan ekonomi dalam kerangka otonomi daerah ditempuh melalui profesionalisme pelayanan publik, termasuk di dalamnya penataan di bidang perizinan. Secara umum, hambatan perizinan di Indonesia, khususnya di daerah adalah belum adanya sistem perizinan yang baku, banyaknya instansi yang mengeluarkan izin, tersebarnya peraturan tentang perizinan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, diadakannya suatu izin hanya didasarkan semata-mata kepada tujuan pemasukan bagi pendapatan pemerintah (terutama pada konsep otonomi daerah).¹¹ Bertitik tolak dari latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalahnya adalah bagaimana perizinan pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian pemanfaatan ruang pada perspektif otonomi daerah?

TEORI

Kewenangan Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.¹²

Dalam pembukaan UUD 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Penerapan aturan hukum yang berdaya guna tidak dapat dipisahkan dari kerangka pembentukan hukum di dalam pembangunan sistem hukum di Indonesia yang menyelaraskan dan memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

¹¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 14-15.

¹² Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Ekonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 3.



dilaksanakan secara adil dan selaras.¹³ Sesungguhnya UUD 1945 hasil amandemen telah menyediakan ruang kewenangan seluasluasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan sejumlah urusan pemerintahan secara otonom, seperti yang termaktub di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Mengingat UUD 1945 mengamanatkan pemberian hak otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, maka secara konstitusional presiden sebagai representasi pemerintah pusat berkewajiban menyerahkan hak-hak konstitusional pemerintah daerah, berupa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara otonom atas sejumlah urusan pemerintahan.¹⁴

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu sendiri, di satu sisi sebanarnya bertujuan membantu meringankan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, pada saat yang bersamaan juga memberikan kesempatan kepada pemerintah beserta masyarakat daerah untuk memberdayakan dirinya secara mandiri.¹⁵ Selanjutnya menurut Hoogerwart, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*reegelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).¹⁶

Salah satu aspek mendasar dalam otonomi daerah adalah hubungan antara pusat dan daerah, di antaranya mengenai pembagian urusan dan pembagian wewenang pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas; urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat; urusan yang dibagi antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yang selanjutnya dikenal adanya urusan pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Hal inilah yang akan menentukan sejauhmana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, memberikan keleluasaan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber pembiayaan rumah tangganya secara otonom, akan merangsang inisiatif dan kreatifitas mereka untuk terus berupaya menggali seluruh sumber kekayaan alam yang mereka miliki secara maksimal. Namun demikian bukan berarti pemerintah daerah boleh bertindak semaunya sendiri, tanpa memperhitungkan dampak dari kebijakannya terhadap keselamatan dan keseimbangan.¹⁷

¹³ Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 41.

¹⁴ Bambang Sutrisno, *Langkah Strategis Penyelamatan Lingkungan Hidup: Sebuah Kajian Teoritis Yuridis Normatif*, FH Uniska Press, Kediri, 2009, hlm. 13.

¹⁵ M. Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka, Yogyakarta, 2003, hlm. 172-173.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 26-27.

¹⁷ Bambang Sutrisno. *Langkah Strategis... Op.Cit.*, hlm. 13-14.



Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Hakekat hukum adalah membawa dan memberikan aturan yang adil dalam masyarakat. Hukum merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem sosial berfungsi untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan tertib.¹⁸ Hukum harus dipandang sebagai lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial.¹⁹ Manusia mempunyai hasrat yang kuat untuk hidup teratur. Akan tetapi, setiap manusia mempunyai pendirian masing-masing mengenai apa yang dinamakan teratur, sehingga diperlukan suatu pedoman. Pedoman atau patokan tersebut adalah norma atau kaidah, yang merupakan suatu pandangan menilai suatu perilaku manusia. Kalau sudah terdapat norma-norma atau kaidah-kaidah, maka diperlukan suatu mekanisme untuk menegakkannya. Artinya, agar kaidah-kaidah tersebut dipatuhi oleh orang banyak. Salah satu mekanismenya adalah apa yang dinamakan pengendalian sosial.²⁰

Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah daerah berusaha melaksanakan pembangunan ekonomi daerah yang lebih baik. Secara logis dengan sendirinya pengembangan berbagai kegiatan ekonomi akan mempertimbangkan ruang (lahan) yang secara ekonomis strategis. Manusia sebagai makhluk sosial sekaligus makhluk ekonomi tidak dapat dipungkiri lagi akan sangat membutuhkan ruang dalam rangka melakukan kegiatan ekonomi untuk kelangsungan hidupnya. Sementara itu ruang sifatnya terbatas dan jumlahnya relatif tetap, di sisi lain perkembangan penduduk dan aktivitas manusia sebagai makhluk ekonomi yang memerlukan ketersediaan ruang senantiasa berkembang setiap hari.²¹ Ruang sendiri memiliki pengertian sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 26 Tahun 2007, yakni:

“Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Masyarakat sebagai pelaku usaha yang melaksanakan kegiatan ekonomi adalah pihak yang sangat berperan dalam membangun pertumbuhan ekonomi suatu daerah dengan memanfaatkan ruang. Kegiatan ekonomi masyarakat yang memanfaatkan ruang harus diimbangi oleh pemerintah daerah yang berperan sebagai

¹⁸ Budiono Kusumahamidjojo, *Ketertiban Yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm 124.

¹⁹ Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Rafika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 72.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 76.

²¹ Djoko Sujarto, *Sektor Swasta Mitra Dalam Pembangunan Kita*, Bandung: Seminar Nasional “Peranan Swasta Dalam Penataan Ruang Arsitektur” Unpar dan Departemen Pekerjaan Umum, 1990, hlm. 126.



pengatur dan penertib pemanfaatan ruang dengan merumuskan berbagai kebijakan dan pedoman penataan ruang daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 bahwa: “Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

Berdasarkan penjelasan umum dari UU No. 26 Tahun 2007, bahwa ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antar pusat dan daerah, antarsektor, dan antar pemangku kepentingan. Penyelenggaraan penataan ruang daerah harus dilakukan secara terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor ekonomi, sosial, budaya, dan kelestarian lingkungan hidup. Sesuai dengan Pasal 1 angka 1 UU No. 32 Tahun 2009, bahwa lingkungan hidup dalam hal ini kesatuan ruang harus dilindungi dan dikelola dengan upaya sistematis dan terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup tersebut dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup melalui upaya perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang mengharuskan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif. Sebagaimana halnya diatur dalam Pasal 3 UU No. 26 tahun 2007, bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

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

Dalam UU No. 26 Tahun 2007, penataan ruang didasarkan pada beberapa pendekatan sistem, diantaranya:

- a. Penataan ruang dengan pendekatan fungsi utama kawasan, terdiri dari penataan ruang kawasan lindung dan penataan ruang kawasan budi daya. Dalam Pasal 1 UU No. 26 Tahun 2007 dijelaskan bahwa kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian



lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sedangkan pengertian dari kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.

- b. Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan, dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengkoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan. Penetapan kawasan strategis pada setiap jenjang wilayah administratif didasarkan pada pengaruh yang sangat penting terhadap kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan. Aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan, dapat berlaku untuk penetapan kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, diukur berdasarkan pendekatan eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan yang bersangkutan.
- c. Penataan ruang dengan pendekatan kegiatan utama kawasan terdiri dari penataan ruang kawasan perdesaan dan penataan ruang kawasan perkotaan. Kawasan perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Sedangkan kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
- d. Penataan ruang dengan pendekatan wilayah administratif berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah, dimana wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan



dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah ketidakseimbangan pembangunan dan ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Keterkaitan antarwilayah merupakan wujud keterpaduan dan sinergi antarwilayah, yaitu wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/kota.

Menurut tingkat administrasi pemerintahan, pengaturan tata ruang dilaksanakan secara berhirarki mulai dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK). Dikaitkan dengan substansinya, RTRWN berisi arahan struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang yang memiliki nilai strategis nasional (sistem nasional). RTRWP berisi arahan struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang yang merupakan sistem provinsi dengan memperhatikan sistem nasional yang ditetapkan dalam RTRWN. Sementara RTRWK berisi arahan struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang di wilayahnya dengan memperhatikan hal-hal yang telah diatur dalam rencana tata ruang pada hirarki di atasnya. Rencana tata ruang yang berhirarki ini harus dilaksanakan dengan memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing tingkat pemerintahan, untuk menghindari tumpang tindih pengaturan pada obyek yang sama. Dengan kata lain, perencanaan yang berhirarki/berjenjang memenuhi prinsip saling melengkapi (komplementer).²²

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa penyelenggaraan penataan ruang menurut UU No. 26 Tahun 2007 adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang, dan pengawasan pemanfaatan ruang. Pengaturan mengenai berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan penataan ruang tersebut diatur lebih terperinci dalam penjelasan umum PP No. 15 Tahun 2010. Adapun maksud dari kegiatan-kegiatan tersebut, yakni:

- a. Pengaturan penataan ruang, adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang;
- b. Pembinaan penataan ruang, adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat;
- c. Pelaksanaan perencanaan tata ruang, adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang;

²² Yang dimaksud dengan “komplementer” adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi dan tidak tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya. Lihat, Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007.



- d. Pelaksanaan pemanfaatan ruang, adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya;
- e. Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang; dan
- f. Pengawasan penataan ruang, adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kegiatan yang sangat penting dalam penyelenggaraan penataan ruang daerah. Dengan diselenggarakannya kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, maka pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Sebagaimana halnya diatur dalam Pasal 35 UU No. 26 Tahun 2007, pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui:

- a. Peraturan zonasi, merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Peraturan zonasi berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang yang dapat terdiri atas ketentuan tentang amplop ruang (koefisien dasar ruang hijau, koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana, serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- b. Perizinan, merupakan perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan ruang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplop ruang, dan kualitas ruang; dan
- c. Pemberian insentif dan disinsentif. Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh pemerintah daerah. Insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang. Sedangkan disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang.
- d. Pengenaan sanksi, merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.



Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang untuk mewujudkan tertib tata ruang yang mengatur ketentuan mengenai peraturan zonasi yang merupakan ketentuan persyaratan pemanfaatan ruang, perizinan yang merupakan syarat untuk pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi, yang keseluruhannya merupakan perangkat untuk mendorong terwujudnya rencana tata ruang sekaligus untuk mencegah terjadinya pelanggaran penataan ruang. Perizinan sebagai bagian dari pengendali pemanfaatan ruang merupakan salah satu instrumen hukum administrasi pemerintah yang sangat penting dalam mewujudkan penataan ruang kota agar berjalan sesuai dengan rencana tata ruang daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 32 UU No. 26 Tahun 2007, bahwa: “Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *juridis normatif* yaitu metode yang menggunakan data sekunder sebagai sumber utama yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*), sebagai suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, karya ilmiah, makalah, artikel, bahan kuliah, media masa dan sumber lainnya.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perizinan Pemanfaatan Ruang sebagai Sarana Pengendalian Penataan Ruang

1. Perizinan Dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang

Perizinan (*vergunning*) adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat mengendalikan (*sturen*) yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam menjalankan fungsinya hukum memerlukan berbagai perangkat dengan tujuan agar hukum memiliki kinerja yang baik. Hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa, artinya hukum itu mengikat setiap individu, apabila kaidah hukum dituangkan dalam peraturan perundang-undangan maka setiap orang harus melaksanakannya. Izin merupakan salah satu instrumen hukum pemerintah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat preventif dalam mengatur dan mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu atau kolektivitas.²³ Dengan dikeluarkannya izin, penguasa memperkenankan pemohon izin untuk melakukan tindakan atau kegiatan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Suatu tindakan atau kegiatan pada dasarnya dilarang, akan tetapi dapat diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-

²³ Utrecht, E. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 129.



ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, dan izin untuk melakukan kegiatan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi, perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Penolakan izin dapat terjadi apabila kriteria-kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi. Misalnya, dilarang mendirikan suatu bangunan kecuali ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan-persyaratan.

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pada prinsipnya peraturan perundang-undangan memuat larangan dan persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin). Pengecualian itu harus diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum yang demokratis.²⁴ Izin diterapkan oleh pejabat negara, sehingga dilihat dari penempatannya izin adalah instrumen pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya. Mekanisme perizinan dan izin yang diterbitkan untuk pengendalian dan pengawasan administratif bisa dipergunakan sebagai alat untuk mengevaluasi keadaan dan tahap perkembangan yang ingin dicapai, disamping untuk mengendalikan arah perubahan dan mengevaluasi keadaan, potensi, serta kendala yang disentuh untuk berubah.²⁵

Izin merupakan aktivitas administrasi negara dalam rangka melaksanakan, menjalankan, dan menyelenggarakan tugas pemerintah. Aktivitas administrasi negara tersebut salah satunya adalah membuat keputusan yang bersifat yuridis dan mengandung penetapan atau dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *beschikking*. *Beschikking* diistilahkan ke dalam bahasa Indonesia secara berbeda-beda, misalnya Utrecht menerjemahkan *beschikking* sebagai ketetapan, sedangkan ahli Hukum Administrasi Negara yang lain seperti Kuntjoro Purbopranoto menerjemahkan *beschikking* sebagai keputusan. Jadi, *beschikking* dapat diterjemahkan sebagai keputusan administrasi negara yang mengandung suatu penetapan.²⁶

Sedangkan menurut Pasal 39 UU No. 30 Tahun 2014, mengenai izin, dispensasi dan konsesi dinyatakan bahwa:

- a. Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁴ N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, disunting oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 6-7.

²⁵ Ahmad Sobana. *Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan*, dalam B. Arief Sidharta, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 401.

²⁶ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Negara Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 50.



- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Izin apabila:
 - 1) diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
 - 2) kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Dispensasi apabila:
 - 1) diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
 - 2) kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah.
- d. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Konsesi apabila:
 - 1) diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan;
 - 2) persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan
 - 3) kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus.
- e. Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Izin, Dispensasi, atau Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu dapat terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan penengedali dalam memfungsikan izin itu sendiri.²⁷

Izin merupakan wewenang yang bersifat hukum publik, wewenang tersebut dapat berupa wewenang ketatanegaraan (*staasrechtelijk bevoegdheid*), bisa juga berupa wewenang administrasi (*administratiefrechtelijk bevoegdheid*). Wewenang menerbitkan izin bisa berupa wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*) dan bisa

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 160.



juga berupa wewenang bebas (*discretionary power*).²⁸ Dengan wewenang tersebut, penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan menggunakan sarana izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur tingkah laku masyarakat. Pemberian izin pemerintah memperkenankan pemohon melakukan tindakan-tindakan yang sebenarnya dilarang. Dengan kata lain melalui perizinan diberikan perkenan untuk melakukan sesuatu yang dilarang, berarti esensi dari perizinan adalah dilarangnya suatu tindakan, kecuali diperkenankan dengan izin.²⁹

Beberapa pengertian izin (*vergunning*) sebagai keputusan administrasi negara (*beschikking*) juga termuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 9 Tahun 2004) yakni:

- a. Izin sebagai sebuah ketetapan tertulis.
- b. Keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara.
- c. Keputusan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkrit.
- e. Bersifat individual.
- f. Bersifat final.
- g. Keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata.

Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin akan dikenai sanksi. Sanksi tersebut dapat berupa sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda. Sanksi-sanksi tersebut dapat diterapkan apabila terdapat perilaku yang melanggar kewajiban-kewajiban pemanfaatan ruang yang diatur dalam Pasal 61 UU No. 26 Tahun 2007, kewajiban-kewajiban yang dimaksud diantaranya:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan,.
- b. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang.
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi dari Keputusan Tata Usaha Negara*, Sumur Bandung, Bandung, 1995, hlm. 13.

²⁹ *Ibid.*



- d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Setiap orang yang melanggar ketentuan di atas, maka sebagaimana halnya diatur dalam Pasal 63 UU No. 26 Tahun 2007, perbuatan melanggar hukum tersebut dapat dikenai sanksi administratif, diantaranya:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Ketentuan-ketentuan lain yang mengatur tentang tindakan-tindakan hukum administratif yang dapat dilakukan oleh pemerintah terhadap pelanggaran izin pemanfaatan ruang, diatur juga dalam Pasal 37 ayat (2), (3), (4) UU No. 26 Tahun 2007, yaitu:

- a. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
- c. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- d. Ketentuan tersebut sesuai dengan prinsip umum hukum administrasi, bahwa izin hanya dapat dicabut atau dibatalkan oleh pejabat yang menerbitkannya atau apabila terjadi sengketa dapat dibatalkan oleh putusan pengadilan (PTUN).

Izin merupakan instrumen yuridis pemerintah yang memiliki fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi mengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap izin yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemanfaatan ruang seperti tempat-tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lainnya, sehingga ketertiban tata ruang dalam kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sedangkan izin sebagai fungsi pengatur dimaksudkan agar perizinan pemanfaatan ruang yang ada dapat



dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya. Sehingga tidak akan terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan dengan instrumen hukum berupa izin ini dapat juga disebut sebagai fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah.

Berdasarkan Pasal 160 PP No. 15 Tahun 2010, dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib memiliki izin pemanfaatan ruang dan wajib melaksanakan setiap ketentuan perizinan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Sedangkan Pasal 161 PP No. 15 Tahun 2010 menjelaskan, bahwa izin pemanfaatan ruang diberikan untuk:

- a. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
- c. Melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas.

Izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud di atas, dalam Pasal 163 PP No. 15 Tahun 2010 diatur, dapat berupa:

- a. izin prinsip;
- b. izin lokasi;
- c. izin penggunaan pemanfaatan lahan;
- d. izin mendirikan bangunan; dan
- e. izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 162 PP No. 15 Tahun 2010, dijelaskan bahwa dalam proses perolehan izin pemanfaatan ruang dapat dikenakan retribusi yang merupakan biaya administrasi perizinan. Retribusi dalam perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk membiayai administrasi perizinan pemanfaatan ruang, oleh karena itu penarikan retribusi izin pemanfaatan ruang tidak dimaksudkan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dengan demikian pemerintah daerah tidak perlu menetapkan target PAD dari retribusi perizinan pemanfaatan ruang. Sedangkan izin menurut Sjachran Basah menyatakan, bahwa:³⁰

“Izin merupakan perkenan menyelenggarakan peraturan dalam hal konkret, berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Misalnya saja dari sisi membentuk peraturan, apakah perancang undang-undang mampu mengejawantahkan pelaksanaan, demikian pula para pembuat

³⁰ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan, Dalam Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak, Sebuah Tandamata 70 Tahun Ateng Syafrudin*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm. 378-379.



peraturan pelaksanaan (tingkat pusat dan daerah) untuk itu diperlukan reorientasi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar izin diterbitkan sehingga izin dapat berfungsi”.

Perizinan pada dasarnya memiliki fungsi lain yang justru sangat mendasar yakni menjadi instrumen pembangunan. Dalam fungsi tersebut, perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan akan menjadi salah satu variable kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan daerah. Dengan demikian pemberian izin tidak terlepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indikator tujuannya.³¹

2. Perizinan Pemanfaatan Ruang Dalam Upaya Pengendalian Pemanfaatan Tata Ruang di Daerah

Pelaksanaan penyelenggaraan penataan ruang kawasan strategis daerah adalah dalam rangka mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor. Pembangunan di suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari wilayah lainnya, mengingat adanya hubungan yang saling mempengaruhi antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Oleh karenanya perencanaan tata ruang tidak dapat dilaksanakan hanya dengan memperhatikan kepentingan internal (*inward looking*), tetapi juga harus memperhatikan pengaruh wilayah lain serta dampak terhadap wilayah lain.³² Sebagaimana diatur juga dalam UU No. 32 Tahun 2009, bahwa lingkungan hidup dalam hal ini kesatuan ruang harus dilindungi dan dikelola dengan upaya sistematis dan terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup tersebut dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup melalui upaya perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.³³

Selanjutnya UU No. 26 Tahun 2007 mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam penataan ruang karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang, yaitu terwujudnya ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

³¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 197.

³² A. Hermanto Dardak, *Perencanaan Tata Ruang Bervisi Lingkungan Sebagai Upaya Mewujudkan Ruang Yang Nyaman, Produktif, dan Berkelanjutan*, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Makalah Pada Lokakarya “Revitalisasi Tata Ruang Dalam Rangka Pengendalian Bencana Longsor dan Banjir”, Yogyakarta, 2006, hlm. 5.

³³ Lihat, Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009.



Sebagaimana Pasal 60 UU No. 26 Tahun 2007 diatur bahwa dalam penataan ruang, 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;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang, dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Pemanfaatan ruang merupakan kegiatan dalam pelaksanaan penataan ruang. Sesuai dengan Pasal 93 PP No. 15 Tahun 2010, pelaksanaan pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk:

- a. mewujudkan struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas, dan
- b. mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu.

Selanjutnya dalam Pasal 94 PP No. 15 Tahun 2010 dijelaskan, bahwa “pemanfaatan ruang merupakan pelaksanaan pembangunan sektoral dan pengembangan wilayah, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah maupun oleh masyarakat, yang dalam pelaksanaannya harus mengacu pada rencana tata ruang”. Pengawasan pemanfaatan ruang dilaksanakan melalui pemantauan, evaluasi, dan pelaporan dengan mengacu kepada Ketetapan Rencana Kota. Ketetapan Rencana Kota adalah peta rencana lokasi tertentu pada kedalaman skala 1:1.000 yang menggambarkan informasi pemanfaatan ruang yang selanjutnya digunakan sebagai pembangunan fisik kota.³⁴

Pemantauan dapat dilakukan melalui cara formal dan informal. Pemantauan yang dilakukan secara formal, berfungsi untuk mendapatkan suatu informasi yang diproses dari sumber data eksternal dan internal. Pemantauan formal ini menghasilkan laporan periodik (informasi yang diperoleh akan meningkatkan efektivitas keputusan untuk perencanaan, pengarahan, dan pengendalian aktivitas).

³⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan... Op.Cit.*, hlm. 212.



Sedangkan pemantauan yang dilakukan secara informal, biasanya digunakan untuk memecahkan masalah lokal atau sering dikatakan pengindikasian cepat. Pemantauan informal dapat dilakukan melalui kontak personal dan kunjungan lapangan. Pemantauan dilakukan berdasarkan dimensi waktu tertentu (dilakukan secara periodik). Dalam pelaksanaannya, dikembangkan indikator manfaat dan tolok ukur berdasarkan kurun waktu tersebut, sehingga periodisasi pemantauan akan sangat tergantung dari karakter setiap parameter dan indikator tersebut. Mekanisme pengawasan teknis pengaturan penataan ruang ini terdiri dari kegiatan, pemantauan, kegiatan evaluasi dan kegiatan pelaporan. Berdasarkan hierarki pemerintahan, Pemerintah daerah berdasarkan kewenangan kegiatan pemantauan ini terdiri atas: dalam kegiatan pemantauan, pemerintah provinsi memantau apakah pemerintah daerah kabupaten/kota telah memiliki dokumen peraturan penataan ruang dan peraturan yang terkait dengan rencana tata ruang dan telah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah.³⁵

Pengawasan dalam pengendalian pemanfaatan ruang salah satunya dilakukan melalui pengawasan terhadap pelaksanaan penerbitan izin-izin yang dikeluarkan instansi yang berwenang menyangkut pembangunan fisik suatu kawasan.³⁶ Dalam perizinan, melekat fungsi pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.³⁷ Dalam pengawasan pemanfaatan ruang, instansi yang berwenang wajib melaksanakan pemantauan, evaluasi dan pengelolaan kualitas ruang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada. Evaluasi kesesuaian rencana tata ruang terhadap pemanfaatan ruang dilakukan dengan cara menelaah bentuk pemanfaatan ruang dan perizinan yang dimiliki. Salah satu evaluasi adalah rumusan rekomendasi (pelaporan), yakni saran tindak lanjut terhadap kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.³⁸

Dalam hal terjadinya penyimpangan dalam kegiatan pemanfaatan ruang, dimana pelaksanaan pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang dan peraturan zonasi, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, maka akan dilakukan tindakan penertiban. Penertiban merupakan bagian dari proses pengendalian pemanfaatan ruang sebagai hasil dari pelaporan mengenai penyimpangan pemanfaatan ruang. Pengenaan sanksi merupakan perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan

³⁵ Iman Sudrajat, *Pengawasan Teknis Pengaturan, Pembinaan dan Pelaksanaan Penataan Ruang*, Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Jakarta, (tanpa tahun), hlm. 13.

³⁶ Dalam pengawasan teknis pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, materi pengendalian pemanfaatan ruang meliputi ketentuan-ketentuan yang mencakup:

- a. Arahan Indikasi Peraturan Zonasi;
- b. Arahan Perizinan;
- c. Arahan pemberian Insentif dan Disinsentif; dan
- d. Arahan Sanksi.

³⁷ Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan... Op.Cit.*, hlm. vii.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 212.



peraturan zonasi baik yang dilengkapi dengan izin maupun tidak memiliki izin. Sesuai dengan Pasal 182 ayat (2) PP No. 15 Tahun 2010 bentuk pelanggaran dalam pemanfaatan ruang, meliputi:

- a. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang;
- c. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, dan/atau
- d. Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum.

Sanksi yang diberikan terdiri atas sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif. Ketentuan sanksi pidana dan perdata sepenuhnya mengikuti ketentuan Undang-undang dan Hukum Acara Perdata. Sedangkan pengenaan sanksi administratif terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang sesuai Pasal 182 ayat (3) PP No. 15 Tahun 2010, dapat berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang;
- i. denda administratif.

PENUTUP

Kegiatan pembangunan masyarakat yang memanfaatkan ruang harus diimbangi oleh pemerintah yang berperan sebagai pengatur dan penertib pemanfaatan ruang dengan merumuskan berbagai kebijakan dan pedoman penataan ruang daerah. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang mengharuskan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif. Terpeliharanya ekosistem yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab seluruh masyarakat dan negara. Peran serta masyarakat dalam meningkatkan daya lingkungan sangat diharapkan. Karena itu, pembangunan harus bijaksana dilandasi wawasan lingkungan untuk mencapai kesinambungan bagi kesejahteraan generasi sekarang dan generasi mendatang. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kegiatan yang sangat penting dalam penyelenggaraan penataan ruang daerah. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Wewenang penyelenggaraan



penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang tersebut didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hermanto Dardak, *Perencanaan Tata Ruang Bervisi Lingkungan Sebagai Upaya Mewujudkan Ruang Yang Nyaman, Produktif, dan Berkelanjutan*, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Makalah Pada Lokakarya “Revitalisasi Tata Ruang Dalam Rangka Pengendalian Bencana Longsor dan Banjir”, Yogyakarta, 2006.
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Ahmad Sobana. *Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan*, dalam B. Arief Sidharta, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Bambang Sutrisno, *Langkah Strategis Penyelamatan Lingkungan Hidup: Sebuah Kajian Teoritis Yuridis Normatif*, FH Uniska Press, Kediri, 2009.
- Budiono Kusumahamidjojo, *Ketertiban Yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2004.
- Djoko Sujarto, *Sektor Swasta Mitra Dalam Pembangunan Kita*, Bandung: Seminar Nasional “Peranan Swasta Dalam Penataan Ruang Arsitektur” Unpar dan Departemen Pekerjaan Umum, 1990.
- Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Ekonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- HAW Widjaja, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001
-, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Iman Sudrajat, *Pengawasan Teknis Pengaturan, Pembinaan dan Pelaksanaan Penataan Ruang*, Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Jakarta, (tanpa tahun).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010.
- Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Negara Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978.



- M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.
- _____. 2006. *Penegakkan Hukum Lingkungan di Indonesia (Harapan dan Kenyataan Diuji Berdasarkan Putusan Hakim)*, Universitas Padjadjaran Press, Bandung.
- M. Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka, Yogyakarta, 2003.
- Otje Salman, *Filasafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Rafika Aditama, Bandung, 2009.
- Philipus M. Hadjon, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi dari Keputusan Tata Usaha Negara*, Sumur Bandung, Bandung, 1995
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Spelt, N.M dan Berge, J.B.J.M. ten, disunting oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan, Dalam Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak, Sebuah Tandamata 70 Tahun Ateng Syafrudin*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- Utrecht, E. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1996.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103).
- Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5160).
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 15/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah.

