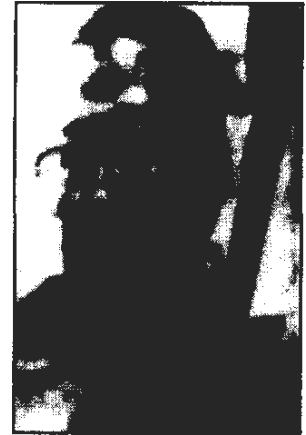


ASPEK-ASPEK PENEGAKKAN HUKUM DALAM PENATAAN RUANG*

Koesnadi Hardjasoemantri

Penataan ruang yang baik merupakan aspek penting bagi upaya penegakan hukum lingkungan. VU Hukum Lingkungan mengharap-kan agar sistem pengaturan ruang dapatjuga mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dan fungsi mencapai keserasian dan keseimbangan. Ketentuan pasal 10 ayat (3) UULH telah dijabarkan secara lebih rind di dalam VV 24/1992 tentang Penataan Ruang. VU tersebut diadakan dengan maksud untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, di lautan dan di udara. Pengelolaan sumber daya alam ini harus dilakukan secara terkoordinasidan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan berkelanjutan.



A. Pengantar

Penjelasan pasal 10 ayat (3) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, selanjutnya disingkat UULH, menyatakan bahwa wewenang pengaturan sebagaimana tersebut dalam ayat (3) batang tubuh UULH meliputi antara lain tatanan ruang yang merupakan sistem pengaturan ruang sebagai upaya sadar untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dan fungsi mencapai keserasian dan keseimbangan.

Penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 10 ayat (3) tersebut di atas diselenggarakan dalam rangka pembangunan berwawasan lingkungan. Pasal 1 butir 13 UULH menyatakan, bahwa pembangunan berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan berencana menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesi-

"Makalah disampaikan pada 'Seminar Nasional Perindungan Ungkungan Hidup dalam Penpehif Tfurdtl dan Kriminologis', Jakarta, 16 Oktober 1996.

Nomor 6 Tahun XXVI

nabungan untuk meningkatkan mutu hidup.

Sebagai tindak lanjut ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) UULH tersebut, yaitu pelaksanaan wewenang pengaturan tata ruang, telah diundangkan pada tanggal 13 Oktober 1992, Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, selanjutnya disingkat UUPR.

Salah satu pertimbangan ditetapkannya UUPR adalah bahwa pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, di lautan dan di udara, perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis sesuai dengan pembangunan berwawasan lingkungan, yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Dengan diberlakukannya UUPR, maka *Stadsvormingsordonnatie* 1948 (beserta *Stadsvormingsverordening* 1949) dinyatakan tidak berlaku lagi.

B. Beberapa Ketentuan UUPR

Pasal 4 ayat (1) UUPR menyatakan, bahwa setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.

Penjelasan ayat ini menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum. Pengertian orang ini adalah sama dengan pengertian orang sebagaimana tercantum dalam penjelasan pasal 5 ayat (1) UULH. Selanjutnya penjelasan ayat ini menyatakan, bahwa pemerintah berkewajiban melindungi hak setiap orang untuk menikmati manfaat ruang.

Pasal 4 ayat (2) UUPR menyatakan, bahwa setiap orang berhak untuk: a. mengetahui rencana tata ruang; b. berperan serta dalam penyusunan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang; c. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Penjelasan pasal 4 ayat (2) UUPR menyatakan, bahwa hak setiap orang dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang.

Ini berarti bahwa dalam upaya penegakkan hukum yang berkaitan dengan

hak setiap orang berperan serta dalam penataan ruang perlu adanya keterbukaan (transparansi) tentang rencana tata ruang, sehingga setiap orang memahaminya, terutama dalam kaitannya dengan kemungkinan tanahnya akan terkena pelaksanaan rencana tata ruang tersebut. Biasanya yang mengetahui rencana tata ruang adalah para "calo" tanah yang menggunakan pengetahuannya itu untuk memanipulasi harga tanah, sehingga keuntungannya jatuh ke tangannya, bukan kepada pemilik tanah.

Peran serta sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b UUPR, yaitu peran serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang adalah sesuai dengan Pasal 6 UULH beserta penjelasannya.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UULH menyatakan, bahwa peran serta setiap orang mencakup baik tahap perencanaan maupun tahap pelaksanaan dan tahap penilaian.

Penegakkan hukum di sini berkaitan dengan memberdayakan masyarakat dalam turut serta dalam setiap tahap proses penataan ruang.

Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UUPR selanjutnya menyatakan, bahwa penggantian yang layak diberikan kepada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumber daya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan, dan atau ruang, yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang. Hal tersebut didasarkan atas ketentuan perundang-undangan ataupun atas hukum adat atau kebiasaan yang berlaku.

Penjelasan tersebut menyatakan pula, bahwa yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besar penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan.

Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPR ini digunakan istilah "penggantian yang layak", bukan istilah "ganti kerugian", karena kenyataan banyak terjadi bahwa ganti kerugian tidak memadai.

Penggantian yang layak dikaitkan dengan kesejahteraan orang yang bersangkutan, yang senantiasa perlu diperhatikan supaya sekurang-kurangnya sama dengan yang telah dialaminya. Dalam hubungan dengan penggantian yang layak ini, menurut hemat saya perlu diperhatikan bahwa kesejahteraan meliputi baik penggantian yang berkaitan dengan milik yang dapat dilihat (kasat mata) atau material, seperti bangunan, tanah, dan tumbuhan, maupun yang tidak kasat mata atau immateriel, yaitu berupa jasa, misalnya sebagai penatu, penyedia barang sehari-hari (waning) dan sebagainya. Penegakkan hukum di sini dikaitkan dengan kemampuan menghitung penggantian yang berkaitan dengan yang materiel yang didasarkan atas ketentuan Keppres No.

55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan kemampuan menghitung penggantian yang berkaitan dengan yang immateriel.

Pasal 1 butir 3 UUPR menyatakan, bahwa penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pasal 7 ayat (1) UUPR menyatakan, bahwa penataan ruag berdasarkan rungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya.

Penjelasan ayat (1) menyatakan, bahwa termasuk kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka dalam taut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam.

Penjelasan ayat tersebut selanjutnya menyatakan, bahwa termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, kawasan pertahanan keamanan.

Penyebutan kawasan-kawasan yang termasuk dalam kawasan lindung dan kawasan budi daya tersebut di atas tidak bersifat limitatif, akan tetapi dapat ditambah dengan kawasan-kawasan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kawasan lindung dan kawasan budi daya.

Pasal 7 ayat (2) UUPR menyatakan, bahwa penataan ruang berdasarkan aspek administratif meliputi ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Pasal 7 ayat (3) UUPR menyatakan, bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

Penjelasan Pasal 7 ayat (3) ini menyatakan, bahwa susunan rungsi kawasan yang berwujud kawasan pedesaan meliputi tempat pemukiman pedesaan, tempat kegiatan pertanian, kegiatan pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Susunan fungsi kawasan yang berwujud kawasan perkotaan meliputi tempat pemukiman perkotaan, tempat pemusatan pendistribusian kegiatan bukan pertanian seperti kegiatan pelayanan jasa pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Fungsi kawasan yang berwujud kawasan tertentu meliputi tempat pengembangan kegiatan yang strategis yang ditentukan dengan kriteria antara lain:

- a. kegiatan di bidang yang bersangkutan secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama mempunyai pengaruh besar terhadap pengembangan tata ruang di wilayah sekitarnya;
- b. kegiatan di bidang yang mempunyai dampak baik terhadap kegiatan di bidang yang sejenis maupun terhadap kegiatan di bidang lainnya;
- c. kegiatan di bidang yang bersangkutan yang merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kegiatan dalam kawasan tertentu dapat berupa misalnya kegiatan pembangunan skala besar untuk kegiatan industri beserta sarana dan prasarananya, kegiatan pariwisata beserta sarana dan prasarananya, dan sebagainya.

Penjelasan Pasal 10 ayat (4) UUPR menyatakan bahwa perencanaan tata ruang kawasan tertentu, koordinasi penyusunannya diselenggarakan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) UUPR, yaitu Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang.

Dalam Pasal 7 UUPR dengan demikian terdapat pada satu pihak adanya kawasan lindung dan kawasan budi daya dan pada pihak lain adanya pembagian atas kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

Penegakkan hukum di sini terutama perlu memperhatikan ketentuan tentang kawasan lindung yang acapkali mempunyai posisi yang rawan (*vulnerable*).

Pasal 8 ayat (1) UUPR menyatakan, bahwa penataan ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II ditingkatkan secara terpadu dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Keterpaduan ini adalah sesuai dengan Pasal 18 UULH dengan ketentuannya yang berkaitan dengan keterpaduan horizontal antar sektor dan keterpaduan vertikal antara pusat dan daerah.

Penegakan hukum di sini amat terkait dengan asas keterpaduan pemerintahan.

Pasal 9 ayat (1) UUPR menyatakan, bahwa penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, disamping meliputi ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan ayat (1) ini menyatakan, bahwa penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang daratannya berbatasan dengan laut perlu mencakup ruang lautan dalam batas tertentu.

Penataan ruang tersebut berkaitan dengan lokasi dan tempat kegiatan masyarakat di daerah seperti tempat pemukiman, kegiatan nelayan, dan

sebagainya.

Penjelasan tersebut selanjutnya menyatakan, bahwa penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II berkaitan dengan ruang udara dalam batas tertentu. Penataan ruang tersebut bersangkutan dengan wadah kegiatan masyarakat di daerah seperti batas ketinggian bangunan, penggunaan jembatan penyebrangan yang diperlebar untuk pertokoan.

Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) beserta penjelasannya telah dapat diberi ketegasan tentang wewenang Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II mengenai ruang lautan dan ruang udara, yang dalam waktu yang lalu sering menimbulkan masalah.

Penegakkan hukum di sini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah,

Pasal 29 ayat (1) UUPR menyatakan, bahwa Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang.

Penjelasan ayat (1) menyatakan, bahwa tugas koordinasi yang dimaksud meliputi keseluruhan penataan ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Pasal 29 ayat (2) menyatakan, bahwa tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) termasuk pengendalian perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya yang berskala besar dan berdampak penting.

Penjelasan ayat (2) menyatakan, bahwa perubahan fungsi ruang suatu kawasan termasuk di dalamnya perubahan bentuk fisik (bentang alam) dan pemanfaatannya meliputi perubahan sebagai akibat kejadian alam atau perbuatan manusia.

Perubahan atau konversi ruang suatu kawasan yang berskala besar seperti dari kawasan hutan menjadi kawasan pertambangan, pertanian, pemukiman, pariwisata, dan sebagainya; kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, pemukiman, pariwisata, industri, dan sebagainya; kawasan perumahan menjadi kawasan industri, perdagangan, pariwisata, dan sebagainya memerlukan pengkajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektoral, lintas daerah dan terpusat, dikoordinasikan oleh Menteri.

Perubahan pemanfaatan ruang yang perlu dikoordinasikan antara lain meliputi perubahan ruang lautan menjadi ruang daratan karena reklamasi di daerah pasang surut, perubahan bentang alam perbukitan karena penambangan bahan galian golongan C.

Penjelasan ayat (2) tersebut selanjutnya menyatakan, bahwa perubahan fungsi yang terjadi setelah ditetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II disesuaikan ke dalam Rencana Tata

Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II melalui peraturan daerah yang bersangkutan.

Dengan adanya ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 UUPR beserta penjelasannya, perubahan fungsi kawasan hanyalah dimungkinkan, apabila (1) pemanfaatannya berskala besar dan berdampak penting; (2) dikoordinasikan oleh Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang; dan (3) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR.

Pemanfaatan berskala besar dan berdampak penting menurut hemat saya harus dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan oleh karenanya perlu ada konsultasi dengan DPR. Koordinasi dilakukan oleh Menteri Negara Ketua Bappenas yang menjadi Ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Penegakkan hukum di sini berkaitan dengan pelaksanaan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk adanya perubahan fungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 UUPR tersebut di atas, yang merupakan rambu-rambu yang sangat perlu diperhatikan.

C. Penutup

Yang diutarakan di atas adalah aspek penegakkan hukum mengenai berbagai ketentuan UUPR yang perlu diperhatikan secara khusus. Implikasi ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal yang bersangkutan perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan pelaksanaannya.

Masukan dari berbagai pihak amat diperlukan dalam rangka menindaklanjuti diundangkannya UUPR, terutama pengalaman empirik para pejabat di lapangan.

Dalam kaitan dengan peraturan pelaksanaan UUPR perlu diperhatikan aspek kriminalnya.

Masukan dari dunia perguruan tinggi diharapkan dari sudut perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkaitan dengan penataan ruang.