

ANALISIS BENTUK SANKSI PIDANA ATAS PELANGGARAN PENATAAN RUANG PERSPEKTIF TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP

Oleh:

Dicky Ronni Martin Hutapea ¹⁾

Chevinson Julka Halawa ²⁾

Universitas Darma Agung ^{1,2)}

E-mail:

drmhutapea@gmail.com ¹⁾

chevinson.halawa@gmail.com ²⁾

ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the violations of the spatial planning law in the perspective of environmental crimes. This research is descriptive analytical. The approach method used in this study is a normative juridical approach. Data analysis used in this study is descriptive qualitative data analysis. The results of this study are (1) The provisions on sanctions contained in Law Number 23 of 2007 still emphasize administrative sanctions, even though there are criminal provisions in Articles 69 to 72 but still have confusion because they place more emphasis on administrative punishment. Based on the provisions of Article 61, criminal violations that can occur in terms of spatial planning can be categorized: Crime of changing the function of space resulting in loss of property prices or damage to goods; The crime does not comply with the provisions stipulated in the spatial utilization permit requirements; Spatial planning crime in terms of not giving access to areas that are declared by laws and regulations as public property; The spatial planning crime committed by any authorized government official who issues a permit is not in accordance with the spatial planning as referred to in Article 37 paragraph (7). (2) The forms of sanctions that can be imposed on violators of the spatial planning law in an environmental perspective regulate three forms of sanctions, namely administrative sanctions (Articles 62 to 64), civil sanctions (Articles 66, 67 and 75), and criminal sanctions. (Articles 69 to 74). At first glance, these series of articles will be able to cover the gaps contained in the previous law in terms of spatial control. Administrative sanctions as referred to in Article 62 can be in the form of: written warning; temporary suspension of activities; temporary suspension of public services; location closure; license revocation; license cancellation; demolition of buildings; restoration of function of space; and/or administrative fines.

Keywords: *Spatial Planning, Environment*

ABSTRAK

Penelitian ini adalah untuk mengkaji bentuk pelanggaran UU Tata ruang dalam perspektif tindak pidana lingkungan hidup. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini adalah (1) Ketentuan sanksi yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tersebut masih menekankan kepada sanksi administratif, walaupun ada ketentuan pidana di dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 72 tetapi masih memiliki kerancuan karena lebih menekankan kepada pidana administratif. Berdasarkan ketentuan Pasal 61, maka pelanggaran pidana yang dapat terjadi dalam hal penataan ruang dapat dikategorikan: Tindak pidana perubahan fungsi ruang yang mengakibatkan kerugian harga benda atau kerusakan barang; Tindak pidana tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; Tindak pidana penataan ruang dalam hal tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum ;

Tindak pidana penataan ruang yang dilakukan oleh Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7). (2) Bentuk Sanksi Yang Dapat Dijatuhkan Kepada Pelanggar Undang-Undang Tata Ruang Dalam Perspektif Lingkungan Hidup mengatur tiga bentuk sanksi, yaitu sanksi administrasi (Pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (Pasal 66, 67, dan 75), dan sanksi pidana (Pasal 69 sampai dengan 74). Sepintas sederetan pasal-pasal tersebut akan mampu menutupi celah yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya dalam hal pengendalian tata ruang. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dapat berupa: peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan; penghentian sementara pelayanan umum; penutupan lokasi; pencabutan izin; pembatalan izin; pembongkaran bangunan; pemulihan fungsi ruang; dan/atau denda administratif.

Kata Kunci: Penataan Ruang, Lingkungan Hidup

1. PENDAHULUAN

Pada tahun 1987, *the world commission on environmental and development* (WCED) merupakan lembaga yang dibentuk PBB mempublikasikan dokumen *our common future* (hari depan kita bersama) yang memuat analisis dan saran bagi proses pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hadirnya konsep paradigma tersebut, maka kebijaksanaan lingkungan dunia mengalami perubahan yang cukup mendasar, yakni konsep pembangunan berwawasan lingkungan (*eco developmentalism*) yang lebih menekankan pada “intra generation equity” dalam berbagai kegiatan pembangunan, menjadi konsep yang memperhatikan baik “intra generation equity” maupun “extra generation equity” dalam pembangunan lingkungan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Ada tiga hal penting dalam pembangunan berkelanjutan diantaranya pengelolaan sumber alam secara bijaksana, pembangunan berkesinambungan sepanjang masa, dan peningkatan kualitas hidup.

Proses pembangunan berkelanjutan yang dilaksanakan di Indonesia berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pertama sekali dituangkan di dalam kebijaksanaan

nasional melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor II/MPR/ 1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Saat ini, konsep pembangunan berkelanjutan dapat dijumpai di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Salah satu kebijaksanaan dalam pengembangan pembangunan berkelanjutan adalah di dalam bidang lingkungan hidup dengan cara melestarikan dan melindungi lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran akibat perilaku manusia dan industri.

Pertimbangan kewajiban melestarikan lingkungan hidup dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat.

Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya

menjadi beban sosial. Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

Pelaksanaan kegiatan usaha dan atau kegiatan harus memperhatikan penataan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang diwajibkan untuk membuat atau melaksanakan Analisis mengenai dampak lingkungan hidup, maka rencana pengelolaan dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang wajib dilaksanakan oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan.

Di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (UUPPLH) menyatakan bahwa dalam melaksanakan sistem perizinan dalam setiap usaha/kegiatan maka setiap kegiatan tersebut wajib memperoleh izin lingkungan dan wajib memperhatikan:

- a) Rancana tata ruang
- b) Pendapat masyarakat
- c) Pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.

Peranan tata ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumber daya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan.

Kenyataan yang terjadi akhir-akhir ini menegaskan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional yaitu

- a. Pertama, terjadinya konflik kepentingan antar sekor, seperti pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, prasarana wilayah, dan sebagainya.
- b. kedua, belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor;
- c. ketiga, terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam pengendalian pembangunan; keempat, belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN);
- d. kelima, belum adanya keterbukaan dan keikhlasan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka penataan ruang; dan keenam, kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan.

Pada dasarnya bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota secara umum dapat diartikan sebagai suatu rencana tata ruang fisik yang menggambarkan garis besar pola penggunaan tanah, untuk mencapai efisiensi pemanfaatan lahan yang lebih baik. Meskipun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota mempunyai sasaran pengaturan aspek fisik, namun dalam penyusunannya harus didasarkan oleh berbagai pertimbangan baik segi sosial, ekonomi maupun politis.

Penyusunan rencana tata ruang di masa lalu pada umumnya sudah baik namun dalam beberapa hal produk rencana tata ruang yang dihasilkan masih belum diacu dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini disebabkan beberapa hal diantaranya adalah data dan informasi yang digunakan kurang akurat dan belum meliputi analisis pemanfaatan sumberdaya kedepan, penyusunan rencana tata ruang sering dilaksanakan hanya untuk memenuhi kewajiban pemerintah (Pusat dan Daerah) sesuai Undang-undang dan Peraturan Daerah, rencana tata ruang yang disusun, terutama di tingkat daerah, seringkali dianggap sebagai produk satu instansi tertentu dan belum menjadi dokumen milik semua instansi karena penyusunannya belum melibatkan berbagai pihak.

Permasalahan lain yang terjadi terkait dengan perencanaan tata ruang adalah seringkali perencanaan suatu kegiatan yang menggunakan ruang secara blue print tidak tergambar secara detail di dalam suatu peta rencana yang dapat menyebabkan pada pelanggaran didalam pemanfaatan ruang.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk sanksi pidana atas pelanggaran tata ruang perspektif tindak pidana lingkungan hidup.

2. TINJUAN PUSTAKA

Dibentuknya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan turunannya berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan upaya penting dalam menertibkan penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia. Penataan Ruang ini diharapkan dapat mewujudkan rencana tata ruang yang dapat mengoptimalkan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan termasuk di dalamnya Sektor Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Di dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

dikatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 butir 5)

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) pada hakekatnya merupakan manifestasi dari ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup (UULH) yang menyatakan bahwa :

“lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”.

Pengertian ruang tersebut kemudian di dalam ketentuan Pasal 1 UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa 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.

Upaya penataan ruang diperlukan karena didalam ruang tersebut terdapat berbagai macam kegiatan bagi semua kepentingan sehingga berpotensi besar untuk menimbulkan konflik-konflik ditengah masyarakat baik antara masyarakat dengan pelaku usaha, masyarakat dengan pemerintah dan pemerintah dengan pelaku usaha.

Klasifikasi Penataan ruang seperti tertera pada Pasal 4 UU Penataan Ruang berdasarkan pada sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Lebih lanjut di dalam Pasal 5 UU No 26 tahun 2007 menyatakan bahwa:

- (1) Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- (2) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas

kawasan lindung dan kawasan budi daya.

- (3) Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.
- (5) Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang; dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud secara berhierarki terdiri atas:

- 1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- 2) Rencana tata ruang wilayah provinsi; dan
- 3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota.

Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud terdiri atas:

- a. Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional;
- b. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
- c. Rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Praktik penyelenggaraan UU No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang selalu menghadapi persoalan-persoalan, terutama ditingkat wilayah kabupaten/kota. Pelaksanaan pembangunan di daerah

kabupaten/kota, khususnya pembangunan fisik tidak selalu berjalan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pelanggaran pemanfaatan ruang ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti faktor teknis operasional, administratif/politis, dan perkembangan pasar serta persoalan regulasi. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan terciptanya pembangunan yang “tertib ruang”, diperlukan tindakan pengendalian pemanfaatan ruang yang sungguh-sungguh.

Sejalan dengan perubahan dan pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom telah diberikan kewenangan urusan pemerintahan dan sekaligus menjadi kewajiban Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang di Daerah. Pemberian kewenangan dan kewajiban sesuai dengan strata dan fungsi pemerintahan tersebut, hendaknya dipandang sebagai momentum bagi Daerah untuk lebih menguatkan pengembangan kapasitas Daerah berbasis kinerja, kerjasama antar daerah, dan koordinasi secara terpadu dan sinergis.

Dalam pelaksanaannya, perbedaan cara penanganan dan karakteristik khusus sebuah satuan wilayah membedakan jenis Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut. Sebuah RTRW yang mengatur satuan wilayah yang luas memuat arahan dan acuan yang lebih strategis dan umum daripada RTRW yang mengatur satuan wilayah yang lebih kecil. Akibatnya, semakin luas wilayah yang diatur, semakin panjang dimensi kerangka waktu (*one-frame*) yang bisa dicakup aturan tersebut. Oleh sebab itu, hirarki RTRW yang disusun berdasarkan luasan wilayah sebenarnya juga mencerminkan hirarki operasionalitas arahan yang dimuat.

Sebuah RTRW skala nasional sebenarnya memuat kebijakan-kebijakan, sementara RTRW skala kawasan lebih banyak memuat kumpulan program.

Kebijakan pemerintah pusat maupun daerah dalam proses penataan ruang untuk menghasilkan tata ruang kabupaten/kota, provinsi, pulau, dan nasional perlu menjadi tolok ukur dalam menentukan besarnya nilai komitmen Indonesia untuk menurunkan tingkat kerusakan lingkungan, terutama pada sektor kehutanan dan lingkungan hidup. Indikator keberhasilan dari aspek tata ruang ini akan memperlihatkan pola pemanfaatan kawasan hutan, baik pada kawasan tidak berhutan maupun sisa hutan alam dan lahan gambut dan juga kawasan lingkungan khususnya di perkotaan.

Di era otonomi daerah seperti saat ini, paradigma keberlanjutan kelihatannya akan semakin sulit dicapai. Karena dalam pelaksanaannya setiap daerah ingin memberdayakan sumber daya alamnya seringkali melampaui daya dukungnya. Salah satu prinsip pembangunan berkelanjutan adalah memperbaiki kualitas kehidupan manusia dengan tetap mempertahankan daya dukung ekosistem-ekosistem pendukungnya. Pertimbangan ekosistem selalu bersifat fungsional-global yang berarti lintas batas administrasi daerah dan lintas batas negara. Dalam prakteknya heterogenitas dan kemajemukan unsur-unsur pembentuk daerah di Indonesia seringkali justru menimbulkan daerahisme dan kompetisi yang tidak perlu. Oleh karena itu pandangan sempit kedaerahan yang didukung wewenang formil yang berlebihan (dengan UU) justru akan kontra produktif bagi usaha menjaga keberlanjutan pembangunan. Ekses negatif otonomi daerah yang terlalu kuat dibawah, akibat tekanan pembangunan, seringkali lebih menonjol daripada tujuan luhurnya untuk menyesuaikan dengan kearifan tradisional yang biasanya lebih ramah lingkungan.

Di Kota Medan, permasalahan terhadap tata ruang dan wilayah masih sangat rendah, persoalan banjir, tata kota yang semerawut, pembangunan sarana dan prasarana yang tidak sesuai, dapat dikatakan tata ruang dan wilayah Kota Medan tidak ramah lingkungan. Oleh karena itu, pemerintah Kota Medan harus memiliki upaya untuk melakukan perbaikan tata ruang dan wilayah Kota Medan.

Berdasarkan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 bahwa Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mengacu pada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;
- b. pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
- c. rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus memperhatikan:

- a. Perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten/kota;
- b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota;
- c. Keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten/kota;
- d. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- f. Rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
- g. Rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

Di dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 menjelaskan bahwa dalam melakukan pemanfaatan ruang maka setiap orang memiliki kewajiban untuk

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

Apabila ketentuan tersebut dilanggar, maka bagi setiap orang tersebut dikenakan sanksi administrasi seperti yang dimuat di dalam Pasal 63 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; dan/atau
- i. Denda administratif.

3. METODE PENELITIAN

Untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, Penulis memakai Paradigma Konstruktivisme, teori ini menyatakan bahwa individu mengintreprestasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Untuk menjawab permasalahan yang diangkat di dalam penelitian ini, digunakan metode pendekatan Socio-Legal Research. Pendekatan penelitian ini dipilih karena pendekatan ini lebih efektif dan tepat makna untuk menjawab dan menganalisis dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Tata Ruang Dalam Perspektif Tindak Pidana Lingkungan Hidup

Kemajuan suatu bangsa hanya dapat dicapai dengan melaksanakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan merupakan proses pengolahan sumber daya alam dan pendayagunaan sumber daya manusia dengan memanfaatkan teknologi. Pembangunan pada hakikatnya adalah upaya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu pembangunan perlu an terus dilaksanakan. Pengembangan sumber daya manusia dan pembangunan hukum merupakan suatu proses panjang untuk meningkatkan potensi dan efektifitas pembangunan nasional.

Pembangunan pada hakekatnya adalah upaya sistematis dan terencana oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel, dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Upaya sistematis dan terencana tadi tentu berisi langkah-langkah strategis, taktis dan praktis, karena masing-masing negara memiliki usia kedaulatan, sumber daya andalan dan tantangan yang berbeda.

Bagi bangsa Indonesia, secara khusus tujuan pembangunan nasional telah digariskan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar (UUD) 1945, yaitu untuk: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Jika tujuan yang dimandatkan oleh Konstitusi ini disarikan, akan tampak bahwa mandat yang diberikan Negara kepada para pemangku kepentingan, khususnya penyelenggara negara dan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), adalah untuk memuliakan

manusia dan kehidupan bermasyarakat mulai dari lingkup terkecil hingga ke lingkup dunia.

Untuk memudahkan tercapainya cita-cita mulia tadi, suatu perencanaan pembangunan memerlukan penetapan tahapan-tahapan berikut prioritas pada setiap tahapan, yang bertolak dari sejarah, karakter sumber daya yang kita miliki dan tantangan yang sedang dihadapi. Hingga saat ini, tetap dipandang perlu adanya tahapan jangka panjang, jangka menengah, maupun tahunan untuk mencapai tujuan universal maupun tujuan khusus dari pembangunan nasional NKRI.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 adalah tahapan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007. Dengan berpayung kepada UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP tadi, RPJMN 2015-2019, disusun sebagai penjabaran dari Visi, Misi, dan Agenda (Nawa Cita) Presiden/Wakil Presiden, Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla, dengan menggunakan Rancangan Teknokratik yang telah disusun Bappenas dan berpedoman pada RPJPN 2005-2025.

Menurut UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, rencana pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana pembangunan memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

Pembangunan wilayah Indonesia tidak lepas dari penataan ruang setiap wilayah, penataan ruang merupakan bagian dari peningkatan pembangunan nasional. Landasan Hukum dari kebijakan pelaksanaan penataan ruang di Indonesia dapat dilihat di dalam :

- a. UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- b. UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- c. PP Nomor 69 Tahun 1996 tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- e. Peraturan Pemerintah RI Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan
- g. Kepmendagri Nomor 147 Tahun 2004 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah
- h. Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan tahun 2011-3031

Ketentuan didalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 dapat menjadi perbuatan pidana seperti yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 69 bahwa

- i. Setiap orang yang tidak menaati 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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- ii. 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 Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- iii. 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 Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 61, maka pelanggaran pidana yang dapat terjadi dalam hal penataan ruang dapat dikategorikan:

a) Tindak pidana perubahan fungsi ruang yang mengakibatkan kerugian harga benda atau kerusakan barang

Ketentuan mengenai perbuatan seseorang yang melakukan perubahan fungsi lahan atau ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan sengaja, maka perbuatan tersebut dapat dikatakan sebagai perbuatan atau tindak pidana perubahan fungsi ruang. Pada dasarnya, masyarakat dapat mengetahui rencana tata ruang melalui Lembaran Negara atau Lembaran Daerah, pengumuman, dan/atau penyebarluasan oleh pemerintah.

Pengumuman atau penyebarluasan tersebut dapat diketahui masyarakat, antara lain, adalah dari pemasangan peta rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan pada tempat umum, kantor kelurahan, dan/atau kantor yang secara fungsional menangani rencana tata ruang tersebut.

Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memiliki izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Di dalam realitanya, pemerintah daerah (Pemko Medan), tidak melakukan kegiatan sosialisasi langsung kepada masyarakat, sehingga banyak dari masyarakat yang tidak mengetahui tentang rencana tata ruang wilayah Kota Medan. Hal tersebut berakibat kepada perbuatan masyarakat yang memanfaatkan ruang atau lahan yang terkadang bertentangan atau tidak sejalan/sesuai dengan rancangan tata

ruang dan wilayah Kota Medan. Hal inilah yang kemudian seringkali menimbulkan perbuatan yang menurut Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 menjadi perbuatan pelanggaran terhadap undang-undang tersebut.

Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk melaksanakan pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang. Apabila masyarakat melakukan tindakan memanfaatkan ruang tetapi tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan oleh pemerintah, dan perbuatan tersebut sudah mengakibatkan kerugian bagi masyarakat.

b) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang

Termasuk dalam kategori tindak pidana apabila seseorang atau badan hukum perdata memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang telah diperoleh dari pemerintah atau pejabat yang berwenang. Dalam hal ini, pemanfaatan ruang harus sesuai dengan kriteria dari yang sudah ditetapkan. Dilarang bagi setiap orang untuk memanfaatkan ruang yang tidak sesuai dengan pemanfaatan dimana mengakibatkan perubahan fungsi ruang, mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, mengakibatkan kematian orang.

c) Tindak pidana tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang

Seseorang dilarang untuk tidak mematuhi ketentuan yang sudah ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, artinya segala prosedur, ketentuan dan persyaratan yang sudah ditetapkan menjadi sesuatu hal yang harus dilakukan oleh setiap orang, apabila tidak diindahkan/dipatuhi maka dikatakan

sebagai perbuatan pidana dalam bidang penataan ruang.

d) Tindak pidana penataan ruang dalam hal tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum

Ruang yang dijadikan sebagai milik umum dan fasilitas umum merupakan sebuah tempat yang harus tetap dijaga eksistensinya guna memberikan pelayanan ruang hijau kepada masyarakat. Di dalam UU No 26 tahun 2007 dapat dikatakan sebagai perbuatan pidana/tindak pidana apabila seseorang atau badan hukum atau pemerintah menghalang-halangi akses kepada seseorang atau masyarakat untuk memanfaatkan ruang hijau dan/atau fasilitas umum. Hal ini dipertegas di dalam Pasal 72 UU No 26 tahun 2007.

e) Tindak pidana penataan ruang yang dilakukan oleh Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7)

Setiap pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin tetapi tidak sesuai dengan rencana tata ruang maka menurut undang-undang nomor 26 tahun 2007 perbuatan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah tindak pidana penataan ruang sebagaimana yang ditegaskan di dalam Pasal 73.

Rencana tata ruang yang berkualitas merupakan prasyarat dalam penyelenggaraan penataan ruang. Namun demikian rencana tata ruang tersebut harus dibarengi dengan pengendalian pemanfaatan ruang yang tegas dan konsisten untuk menjamin agar pemanfaatan ruang dapat tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Menurut I Made Kartika, Terkait pengendalian, terdapat 3 (tiga) perangkat utama yang harus disiapkan yakni:

a. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)

Fungsi utama dari RDTR adalah sebagai dokumen operasionalisasi rencana tata ruang wilayah. Dengan kedalaman pengaturan yang rinci dan skala peta yang besar, rencana detail dapat dijadikan dasar dalam pemberian izin dan mengevaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

b. Peraturan Zonasi (*Zoning Regulation*)

Peraturan zonasi merupakan dokumen turunan dari RDTR yang berisi ketentuan yang harus diterapkan pada setiap zona peruntukan. Dalam peraturan zonasi dimuat hal-hal yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pihak yang memanfaatkan ruang, termasuk pengaturan koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, penyediaan ruang terbuka hijau publik, dan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk mewujudkan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Peraturan zonasi tersebut bersama dengan RDTR menjadi bagian ketentuan perizinan pemanfaatan ruang yang harus dipatuhi oleh pemanfaat ruang.

c. Mekanisme Insentif-Disinsentif

Pemberian insentif kepada pemanfaat ruang dimaksudkan untuk mendorong pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Sebaliknya, penerapan perangkat disinsentif dimaksudkan untuk mencegah pemanfaatan ruang yang menyimpang dari ketentuan rencana tata ruang. Contoh bentuk insentif adalah penyediaan prasarana dan sarana lingkungan yang sesuai dengan karakteristik kegiatan yang diarahkan untuk berkembang di suatu lokasi. Sedangkan disinsentif untuk mengurangi pertumbuhan kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi atau ketidak-tersediaan prasarana dan sarana.

Penataan ruang bukanlah untuk kepentingan sektor per sektor, tapi untuk mengayomi semua pihak baik pemerintah,

swasta, pengembang serta masyarakat. Ini dari UU Penataan Ruang adalah melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan RTRW selama kurun waktu beberapa tahun ke depan yang diprediksikan.

Penerapan Undang-Undang Penataan ruang khususnya pada Pasal 61 menimbulkan kerancuan dalam hal meletakkan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 61 itu merupakan pelanggaran administrasi atau pidana. Menurut prinsip pelanggaran atau kesahahan pada tataran hukum administrasi harus diselesaikan oleh instrumen hukum administrasi, kecuali dalam pelanggaran hukum administrasi itu memang ditemukan unsur-unsur tindak pidana. Unsur-unsur tindak pidana itu sayangnya tidak dirumuskan dengan jelas dalam UU 26 tahun 2007, sehingga sulit untuk ditegakkan.

5. SIMPULAN

1. Bentuk Pelanggaran Pidana dalam Undang Undang Tata Ruang Perspektif Tindak Pidana Lingkungan Hidup berdasarkan ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, maka pelanggaran pidana yang dapat terjadi dalam hal penataan ruang dapat dikategorikan:
 - a) Tindak pidana perubahan fungsi ruang yang mengakibatkan kerugian harga benda atau kerusakan barang.
 - b) Tindak pidana tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang.
 - c) Tindak pidana penataan ruang dalam hal tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.
 - d) Tindak pidana penataan ruang yang dilakukan oleh Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7).

2. Penguatan terhadap instrumen pemerintah dalam bidang penataan ruang yang termasuk dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang pada prinsipnya telah mengatur pelaksanaan pembangunan yang menyesuaikan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Hanya saja, di dalam pelaksanaannya, undang-undang Nomor 26 tahun 2007 yang ditetapkan setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 23 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, saat ini dirasakan sudah jauh tertinggal dan perlu dilakukan harmonisasi peraturan terutama dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai *umbrella act* persoalan lingkungan hidup.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Deddy Koespramoedyo, *Keterkaitan Rencana Pembangunan Nasional Dengan Penataan Ruang*, Bappenas, Jakarta, 2008
- HR.Otje Salman dan Anthon F.Susanto, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, Cet.IV, 2009
- Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Empirik sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Alih Bahasa: Soemardi, BEE Media, Jakarta, 2007
- I Made Kartika, *Pengendalian Pemanfaatan Ruang*, Jurnal Ganec Swara Vol. 5 No.2 September 2011
- Indra Prawira, *Implikasi Ketentuan Sanksi Dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang*, Makalah, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum dan

Dinamika Sosial, Lembaga
Penelitian Universitas Padjadjaran.

Kementerian Perencanaan Pembangunan
Nasional/Badan Perencanaan
Pembangunan Nasional, *Rencana
Pembangunan Jangka Menengah
Nasional 2015-2019, Buku I Agenda
Pembangunan Nasional*, Kementrian
Perencanaan Pembangunan
Nasional/BAPPENAS RI, Jakarta,
2014

Lintje Anna Marpaung, *Analisis
Penyelenggaraan Penataan Ruang
Dalam perspektif Pembangunan
Berkelanjutan di Kabupaten
Lampung timur*, Jurnal Pranata
Hukum Volume 9 Nomor 1 Januari
2014

M.Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era
Reformasi*, Bandung : CV Mandar
Maju, 2000

Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan:
Dalam Sistem Kebijaksanaan
Pembangunan Lingkungan
Hidup*, PT. Refika Aditama,
Bandung, Edisi III, 2011

Purnadi Purbacaraka dkk, *Perihal Kaedah
Hukum*, Bandung: Alumni , 1979

RM. Gatot P. Soemartono, *Hukum
Lingkungan Indonesia*, Sinar
Grafika, Jakarta, 1996

Sacipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra
Aditya Bakti, Bandung, 1996

Soffyan Bakkar, *Kelembagaan
Pemanfaatan Ruang Daerah*,
Makalah, Departemen Dalam Negeri
Republik Indonesia.