

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tata Ruang

Berdasarkan Undang – Undang No 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang, 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. Adapun beberapa pertimbangan yang melatar belakangi dikluarkanya Undang-Undang Penataan Ruang berdasarkan konsideran adalah:

- 1) Memperhatikan perkembangan situasi dan kondisi baik nasional maupun internasional, dalam rangka memanfaatkan sumber daya wilayah Republik Indonesia diperlukan penyenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila.
- 2) Memperkukuh Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.
- 3) Karena keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat

diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan

- 4) Secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan

Pasal 1 angka 1 Undang – undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, yang dimaksud ruang adalah:

“ Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, udara termasuk ruang didalam bumi sebagai salah satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kahidupan manusia juga merupakan tempat sumber daya alam yang diberikan sebagai karunia tuhan kepada bangsa kita. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang seharusnya dapat dikelola dengan baik sehingga terciptanya ruang yang terkonsep, terpadu dan seefektif mungkin dengan mempertimbangkan faktor politik, budaya, sosial, ekonomi dan budaya serta untuk mendorong terciptanya pembangunan yang berkelanjutan dan seimbang.²

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Seperti yang terdapat dalam Pasal 1 Undang – Undang No. 26 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa ruang terbagi kedalam beberapa kategori, yang diantaranya adalah:

- a) Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan di bawah permukaan daratan, yang termasuk permukaan perairan daratan dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b) Ruang Lautan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, di mana Negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
- c) Ruang Udara adalah ruang yang terletak diatas ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah Negara dan melingkupi udara bumi dimana Negara Indonesia memiliki hak

perencanaan kota di Indonesia, meski pada saat itu belum ada peraturan pemerintah yang seragam.³

2. Rencana Tata Ruang

Perencanaan merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa rencana, dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar reflex yang berdasarkan perasaan semata. Perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan social, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintahan terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijaksanaan – kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha Negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang teratur.

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus* kebijakan. Permasalah perencanaan dapat dikatakan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan, hal ini yang sering kali dimaksud dengan “rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang di kemudian hari”. Maksud dilaksanakannya perancangan tata ruang adalah untuk menyetarakan berbagai kegiatan sektor pembangunan, sehingga optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur

1. Untuk mencapai ketahanan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka

pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga terciptanya pembanguna yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.⁴

Dalam klasifikasi penataan ruang dikenal dengan adanya perencanaan tata ruang kota, dan secara awam perencanaan tata ruang kota selalu diidentifikasi kepada perencanaan fisik semata, yakni gambaran perencanaan kota, taman, bangunan perumahan, bangunan perkantoran dan lain sebagainya. Namun dengan semakin pesatnya perkembangan zaman, perencanaan fisik sudah tidak tepat lagi, oleh karena perencanaan kota tidak hanya diperlukan suatu perencanaan fisik semata. Dalam kenyataan dilapangan penataan kota akan dihadapkan pada permasalahan sosial, lingkungan, ekonomi, hukum, politik dan permasalahan – permasalahan lainnya.

Penataan ruang di kawasan perkotaan memiliki karakter yang sangat berbeda dengan karakter penataan ruang di tempat lainya karena lebih menitik beratkan kepada optimalisasi daerah yang sangatlah terbatas ruangnya akan tetapi memiliki kepentingan yang amat banyak. Yang dimaksud dengan kawasan perkotaan dalam konsep penataan ruang adalah kawasan yang memiliki kegiatan utama buakan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa, pemerintahan, pelayanan social, dan kegiatan ekonomi.⁵

UUPA menghendaki adanya penataan penggunaan tanah, maka dalam pelaksanaannya dapat menetapkan kewajiban yang harus dipatuti oeh setiap orang

dalam menggunakan tanah. Dengan kata lain adanya suatu pembatasan dalam menggunakan hak-hak yang bersumber pada tanah (yang diatur dalam Undang – Undang) dan memuat sanksi-sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan itu. Salah satu contoh dari adanya sanksi-sanksi tersebut dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang No.38 Tahun 1960 Jo Undang-Undang No.20 Tahun 1964 tentang penggunaan dan Penetapan Luas Tanah Untuk Tanaman-tanaman Tertentu, di mana dasar hukum penerapan sanksinya terdapat dalam ketentuan Pasal 15 UUPA.

Penerapan sanksi di dalam tata guna tanah menyangkut adanya bentuk dan status badan hukum, untuk penentu dalam hal tata guna tanah, khususnya di perkotaan yang bersifat sosial, ekonomi, dan kepentingan umum. Yang memiliki sifat sosial tersebut erat kaitanya dengan perilaku masyarakat terhadap nilai-nilai social dalam hubungannya dengan penggunaan tanah, yang berhubungan dengan kebiasaan, sikap moral, pantangan, pengaturan oleh pemerintah, peninggalan kebudayaan, pola tradisional dan lain sebagainya.⁶

3. Konsepsi Dasar Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang sering dipandang sebagai titik signifikasi sebagai pencapaian keberhasilan pembangunan. Dikatakan signifikasi karena dengan adanya suatu perencanaan akan membawa pada suatu pilihan berhasil atau tidaknya kegiatan dalam mencapai suatu tujuan pembangunan. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha Negara yang mengupayakan

terlaksanakannya suatu keadaan tertentu yang tertib (teratur)⁷, dan rencana semacam itu dapat dikaitkan dengan stelsel perizinan. Salah satu rencana yang terkenal dalam hukum administrasi Belanda adalah rencana peruntukan (*bestemmingplan*), sesuai hukum administrasi Belanda, dewan kotapraja berkewajiban untuk menentukan suatu rencana peruntukan bagi wilayah kota praja. Disadari bahwa pelbagai upaya pembangunan dan kebijakan yang diambil oleh badan – badan dan para pejabat tata usaha Negara adalah berkaitan satusama lain serta memiliki kosekuensi keuangan yang saling berpengaruh saling berkaitan secara sinkron, serta tidak bertumpang-tindih, dan utamanya adalah efisien dalam hal pembiayaan.

Sistem dan pola hubungan pemerintah antara pemerintah dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di bidang tata ruang sama seperti pola hubungan bidang pemerintahann yang lainnya, oleh kerena perencanaan tata ruang hanyalah sebagaimana penyerahan urusan dari pemerintah kepada pemerintah daerah otonom. Landasan yuridis hubungan pemerintah tersebut tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.⁸

Mencermati hubungan kewenangan, pengawasan, dan susunan organisasi, khususnya dalam konteks perencanaan tata ruang di provinsi, dalam hal ini gubernur, masih mempunyai kewenangan, minimal untuk memberikan pengarahan –

⁷ Ateng Syarifudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat pendidikan dan penelitian ST Alosius, Bandung, 1992, hlm.4.

⁸ *Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta

pengarahan kepada daerah kabupaten/kota dalam mengambil berbagai kebijakan perencanaan tata ruang.

Diadakanya suatu perencanaan tata ruang bertujuan untuk dapat menyerasikan berbagai kegiatan pembangunan antar sektor dalam pembangunan daerah, sehingga dalam pemanfaatan ruang dan lahan dapat dilakukan seoptimal dan efisien mungkin. Tujuan dari pelaksanaanya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi pemabngunan yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga dapat terciptanya suatu pembanguna yang optimal. Selain hal tersebut perencanaan tata ruang dapat mencegah kegiatan pembangunan akan merusak ligkungan hidup. Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-Undang No.26 Tahun 2004 tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintahan sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintah dalam penataan ruangan terdapat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang meliputi:

1) Wewenang pemerintahan dalam penyenggaraan penataan ruang yang terdiri dari:

a) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan

penataan ruang wilayah regional provinsi dan kabupaten/kota serta

terdapat pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/kota;

- b) Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- c) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d) Kerjasama penataan ruang antar Negara dan pemfasilitaskan kerjasama penataan ruang antar provinsi

2) Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:

- a) Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- b) Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

3) Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:

- a) Penataan kawasan strategis nasional;
- b) Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- c) Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan kawasan strategis nasional sebagaimana di maksud ayat (3) huruf c dan huruf d

• • • • • pemerintah daerah meliputi kabupaten/kota

- 5) Dalam rangka peyelenggaraan penataan ruang pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.
- 6) Dalam rangka pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) pemerintah:
 - a) Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:
 - 1) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 - 2) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional;
 - 3) Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
 - b. Kewenangan pemerintah provinsi dalam penataan ruang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang – Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang penataan Ruang.
 - 1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyenggaraan penataan ruang meliputi:
 - a) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, serta terdapat pelaksanaan penataan ruang kawasan stragegis provinsi dan kabupaten/kota;
 - b) Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;

- d) Kerjasama penataan ruang antar Negara dan pemfasilitaskan kerjasama penataan ruang antar provinsi
- 2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagai mana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a) Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
 - b) Pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
 - c) Pengendalian pemanfaatan ruang wiayah provinsi.
- 3) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) huruf c meliputi:
 - a) Penataan kawasan stragis provinsi;
 - b) Perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
 - c) Pemanfaatan ruang kawasan strategis wilayah provinsi; dan
 - d) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
- 4) Pelaksanaan pemanfatan ruang dan pengendalian pemanfatan kawasan strategis provinsi sebagaimana di maksud ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.
- 5) Dalam rangka peyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi,

6) Dalam rangka pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi:

a) Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:

(1) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;

(2) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi;

(3) Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

7) Dalam hal pemerintahan daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

c. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penataan ruang terdapat dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang:

1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyenggaraan penataan ruang meliputi:

a) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, serta terdapat pelaksanaan penataan ruang kawasan stragegis kabupaten/kota;

b) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;

- c) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d) Kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.
- 2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagai mana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a) Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
 - b) Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - c) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) huruf c pemerintah kabupaten/kota meliputi:
- a) Penataan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b) Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
 - c) Pemanfaatan ruang kawasan strategis wilayah kabupaten/kota; dan
 - d) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- 4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), pemerintah kabupaten kota mengacu kepada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- a) Dalam rangka pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5), pemerintah daerah kabupaten/kota:

- (1) Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - (2) Melaksanakan standar pelayanan minimal penataan ruang.
- b) Dalam hal pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

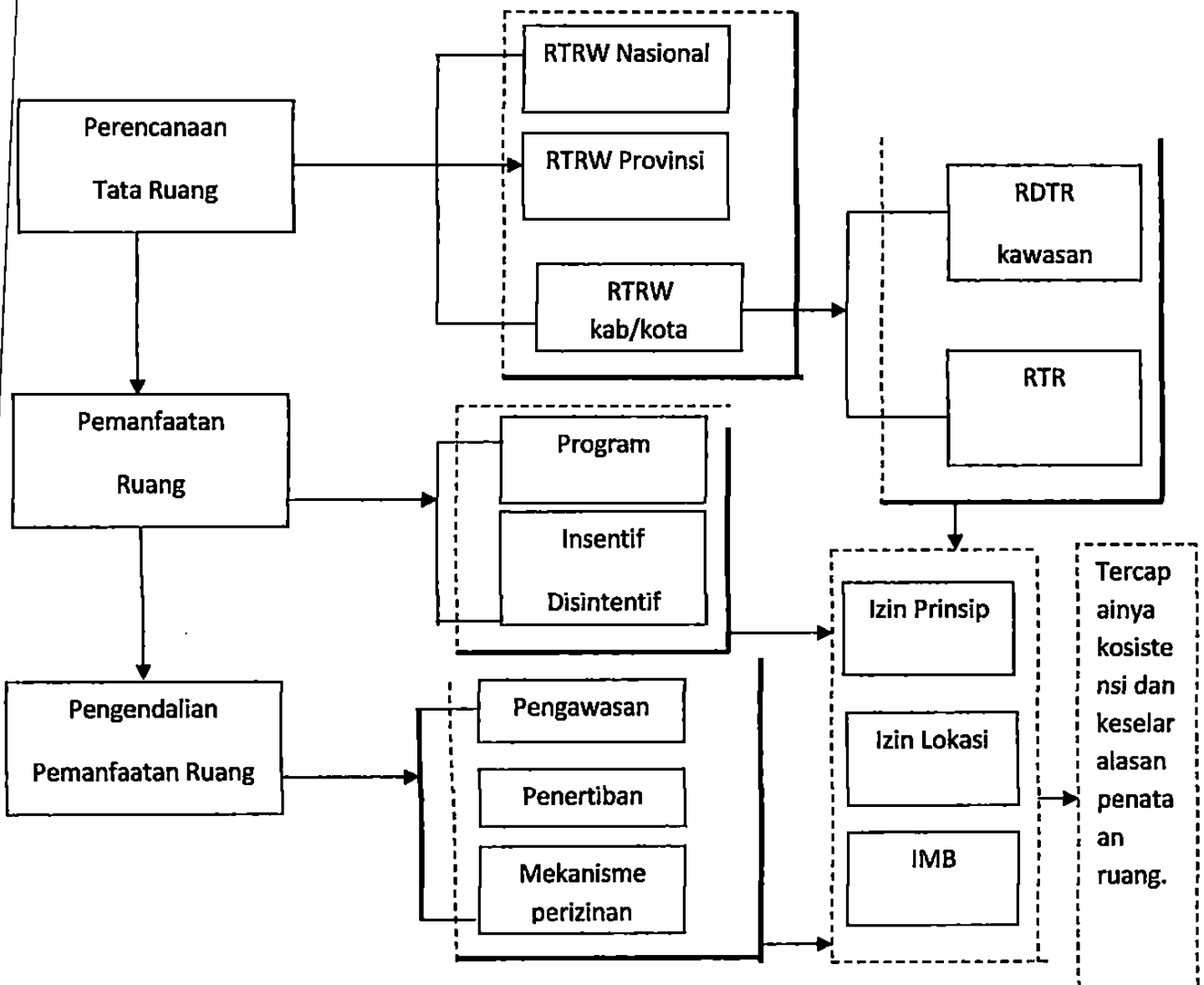
Dalam ketentuan yang penataan ruang No.26 Tahun 2007 dijelaskan kembali dalam Pasal 13 dan 14 Undang – Undang Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwasanya urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan Kabupaten/kota dalam skala provinsi dan kabupaten/kota meliputi perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Selanjutnya, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajiban tersebut haruslah melakukan suatu langkah yang kongkret yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan yang melekat pada pemerintahan kabupaten/kota dalam administrasi negara disebut dengan sikap dan tindakan administrasi Negara.

Sikap dan tindakan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat diwujudkan dalam suatu bentuk kebijakan baik berupa Ketetapan atau keputusan (*beschikking*) maupun peraturan daerah (*beleid*). Ketetapan

... dan ... yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten/kota yang dalam hal ini sering

disebut sebagai keputusan bupati/walikota, biasanya sering dilihat dalam bentuk izin.

Sementara peraturan daerah merupakan suatu produk hukum yang merupakan hasil penetapan dari DPRD. Peraturan daerah dibuat sebagai instrumen untuk melaksanakan melakukan atau pengurusan rumah tangga daerah.⁹



⁹ *Atas Saling*... *Kelompok Berprestasi di Daerah Citra Adipati Bekti Bandung*

4. Pemanfaatan Ruang

Dalam penataan pembangunan suatu perlu adanya pemanfaatan ruang yang telah di rencanakan dengan secermat mungkin sehingga nantinya dalam pemanfaatan ruang yang ada akan saling berkesinambungan serta mendukung antara suatu kawasan dengan kawasan lainnya, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan ruang:

- a. Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
- b. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertical maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.
- c. Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.
- d. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- e. Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada

(2) Di dalam wilayah dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah

f. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Mengenai penjelasan lebih lanjut tentang Pemanfaatan Ruang ditegaskan dalam penjelsan Pasal 32 sebagai berikut.

Ayat (1)

Pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktivitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan rencana tata ruang. Penyusunan program pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan indikasi program yang tertuang dalam rencana tata ruang dengan dilengkapi perkiraan pembiayaan.

Ayat (2)

Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, ... dan jaringan ... dan lain lain) dan jaringan transportasi

Ayat (3)

Program pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh seluruh pemangku kepentingan yang terkait.

5. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Ketentuan mengenai Pengendalian Pemanfaatan Ruang diatur dalam Pasal 35: Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Sementara itu maksud dari Pengendalian Penataan Ruang dalam penjelasan Pasal 35 Undang-Undang No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan ruang, bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.

Peraturan zonasi dan perizinan yang ditegaskan dalam Pasal 36 dan Pasal 37 adalah sebagai berikut.

- a. Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.
- b. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.
- c. Peraturan zonasi ditetapkan dengan:
 - 1) peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;

2) peraturan daerah untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi;

3) peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi

Penjelasan mengenai Pengaturan zonansi, dinyatakan dalam penjelasan Pasal 36 sebagai berikut.

Ayat (1)

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. Ketentuan lain yang dibutuhkan, antara lain, adalah ketentuan pemanfaatan ruang yang terkait dengan keselamatan penerbangan, pembangunan pemancar alat komunikasi, dan pembangunan jaringan listrik tegangan tinggi.

Pasal 37

1. Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing

2. 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.
3. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
4. 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.
5. Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
6. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.
7. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan

8. Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Menurut penjelasan Pasal 37 ayat (1) dinyatakan sebagai berikut.

Yang dimaksud dengan perizinan adalah 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.

B. Pengaturan Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat

Pasal 1 angka 2 Undang – Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur – unsur pembentuk zona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan, yang secara hirarki berhubungan antara satu dengan lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang yang tidak direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain – lain. Selanjutnya

proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”.¹⁰

Pengaturan mengenai tata ruang Malioboro menjadi suatu kawasan strategis dalam pemerintahan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam PERDA Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010-2029 diatur dalam Pasal 99 huruf b yang berbunyi:

“Kawasan strategis provinsi meliputi: Kraton Yogyakarta, Kotalama Kotagede, makam Imogiri, Puro Pakualaman, dan kawasan Malioboro, dan candi-candi yang terdapat di Kabupaten Sleman dan Bantul’. Dalam Pasal 104 yang menjelaskan pengelolaan kawasan strategis provinsi diserahkan kepada, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Sedangkan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam bagian ketiga yang mengetaur menegai peran serta masyarakat dalam penataan ruang pada Pasal 146 yang berbunyi:

Peran masyarakat dalam penataan ruang di Daerah dilakukan melalui:

- a. proses perencanaan tata ruang;
- b. pemanfaatan ruang; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang

Dalam Pasal 148 mengenai Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 huruf b dapat berupa:

- a. kegiatan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. penyampaian masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- c. pemberian dukungan bantuan teknik, keahlian, dan/atau dana dalam pengelolaan pemanfaatan ruang;
- d. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. kerjasama pengelolaan ruang dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau pihak lain secara bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan penataan ruang;
- f. kegiatan menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan dan sumber daya alam; dan
- g. kegiatan investasi dan/atau jasa keahlian.

Dalam Pasal 149 mengenai bentuk peran masyarakat dalam pengendalian

ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 huruf c dapat berupa:

- a. pemberian masukan mengenai arahan zonasi dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;
- b. keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang, rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dan pemenuhan standar pelayanan minimal di bidang penataan ruang;
- c. pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan adanya indikasi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan, tidak memenuhi standar pelayanan minimal dan/atau masalah yang terjadi di masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- d. pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat publik yang dipandang tidak sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- e. pengajuan gugatan pembatalan izin dan/atau penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang.

Pasal 150 mengatur mengenai Peran masyarakat dalam penataan ruang dapat disampaikan secara langsung dan/atau tertulis. Peran masyarakat sebagaimana dimaksud, dapat disampaikan kepada Gubernur yang mengkoordinasikan penataan

dan dimusyawahi melalui SKPD terkait. Pasal 151 menjelaskan mengenai upaya untuk

meningkatkan peran masyarakat, pemerintah daerah membangun sistem informasi dan dokumentasi penyelenggaraan penataan ruang yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Pasal 152 menjelaskan mengenai pelaksanaan tata cara peran masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

C. Otonomi Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang dalam pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pembahasan materi Hakikat Otonomi.¹¹

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan

mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah Administrasi adalah wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah. Instansi Vertikal adalah perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen di daerah.¹²

Pejabat yang berwenang adalah pejabat pemerintah di tingkat pusat dan/atau pejabat pemerintah di daerah propinsi yang berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan/atau daerah kota di bawah kecamatan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten. Desentralisasi adalah transfer

dilakukan dari pemerintah pusat ke pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu:

1. Desentralisasi politik, yang bertujuan menyalurkan semangat demokrasi secara positif di masyarakat.
2. Desentralisasi administrasi, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu : dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien.
3. Desentralisasi fiskal, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana.
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar, bertujuan untuk lebih memberikan tanggung jawab yang berkaitan sektor publik ke sektor privat.

Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai penerapan (implementasi) tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab. Terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.¹³

Desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah. yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Diberlakukannya UU No. 32 dan UU No. 33 tahun 2004,

kewenangan Pemerintah didesentralisasikan ke daerah, ini mengandung makna, pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga daerah - daerah.

Kewenangan mengurus, dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan penilai. Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup utama, yaitu: Politik, Ekonomi serta Sosial dan Budaya. Di bidang politik, pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.¹⁴

Gejala yang muncul dewasa ini partisipasi masyarakat begitu besar dalam pemilihan Kepala Daerah, baik propinsi, kabupaten maupun kota. Hal ini bisa dibuktikan dari membanjirnya calon-calon Kepala Daerah dalam setiap pemilihan Kepala Daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten atau kota. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah

¹⁴ Qyudhan, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Senin 11 Oktober 2011
<http://www.asefts63.wordpress.com/>(18.19WIB)

untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.¹⁵

Bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan, bahwa konsep otonomi daerah mengandung makna:

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis nasional.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah; menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur (budaya) setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang

4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi pusat yang bersifat *block grant*.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.¹⁶

undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor Tahun 1996. Di Eropa istilah partisipasi masyarakat lebih populer dengan istilah *public participation*, sedangkan di Amerika Serikat disebut *citizen participation*, namun keduanya mengandung makna yang sama, yaitu sebagai proses yang memberikan peluang bagi masyarakat (*citizens*) untuk mempengaruhi keputusan-keputusan public (*public decisions*).

2. *Stakeholders* dalam Penataan Ruang Kota

Pengertian masyarakat dalam konteks penataan ruang kota sangat luas sehingga sulit untuk melibatkannya secara keseluruhan. Oleh karena itu, muncul apa yang disebut dengan *stakeholders*. Pengertian *stakeholders* mengarah kepada konsep kepemilikan (*ownership*), tetapi dengan perluasan kepada mereka yang terpengaruh oleh suatu tindakan/usaha sehingga dianggap mempunyai hak untuk dikonsultasi, menyatakan pendapatnya, dan secara umum supaya kepeduliannya (*concern*) diperlakukan secara sungguh-sungguh. Dalam proses mereka yang berkepentingan atas suatu tindakan akan diseleksi secara ilmiah.

Secara sederhana, mereka yang berkepentingan di dalam penataan ruang wilayah kota, dapat dikelompokkan menjadi tiga¹⁸ yaitu sebagai berikut:

- a) Kelompok pertama, yaitu kelompok dominan atas kegiatan ekonomi dan pencari keuntungan. Kelompok ini terdiri atas para *delevoper*, pemerintah daerah yang berkepentingan dengan redistribusi perizinan,

tuan tanah, organisasi keuangan (bank, asuransi, yayasan dana pension, dan lain-lain), dan spekulasi tanah.

- b) Kelompok kedua, yaitu peserta kelambagaan, terdiri dari atas serikat pekerja, (buruh, dan lain-lain), organisasi dan yayasan sosial nirlaba, kelompok agama, LSM, organisasi sosial dan organisasi masyarakat.
- c) Kelompok ketiga, yaitu masyarakat secara luas, yang berhubung tidak mungkin melibatkan semua dalam suatu proses.

Pedapat yang dikatakan oleh Syahrul bahwa istilah “pilar pengelola ruang”, yang dulu terdiri atas tiga pilar (pemerintah-investor-DPRD/masyarakat), kemudian berkembang menjadi lima (eksekutif-DPRD-LSM/Pers-Investor-masyarakat), dan pada masa yang akan datang partisipasi masyarakat semakin meningkat dengan keikutsertaan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, seperti organisasi masyarakat, pers, PSM, dan sebagainya membentuk enam pilar yaitu Eksekutif-DPRD-LSM/Organisasi Masyarakat-Asosiasi Lokal-Pers-Investor.

3. Kepentingan Umum (*Public Interest*)

Public participation terkait erat dengan konsep *Public Interest*. Konseptualisasi *public Interest* membawa implikasi tertentu dalam praktik perencanaan dan menjadi pertimbangan bagi *public planning* untuk berupaya memperbaiki hal-hal yang menjadi kepentingan publik (*public interest*). Dengan

1. ... (lanjutan) harus peduli untuk membantu mengarahkan

agar *urban decision making* merefleksikan nilai-nilai komunitas (*community value*) melalui *rational planning*, dengan asumsi bahwa *public interest* merupakan suatu yang terlambat diidentifikasi.¹⁹

E. Dasar Hukum Partisipasi

Dasar hukum partisipasi masyarakat dalam penataan ruang adalah Undang-Undang Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang (Pasal 5, 6, dan 7), Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Khusus dalam penataan ruang, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menagartur mengenai hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penataan ruang yang tertuang dalam BAB VIII sebagai berikut.

Pasal 60 menjelaskan mengenai hak masyarakat dalam penataan ruang, yakni

“Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

1. mengetahui rencana tata ruang;
2. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
3. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;

4. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
5. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
6. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian”.

Pasal 61 menjelaskan mengenai kewajiban masyarakat dalam penataan ruang, yakni “Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

1. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
2. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
3. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
4. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum”.

Pasal 62 menjelaskan mengenai sanksi administratif “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 dikenai sanksi

Pasal 63 menjelaskan mengenai sanksi-sanksi administratif yang diberikan

“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 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”.

Pasal 64 menjelaskan mengenai cara pengenaan sanksi administratif

“Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 diatur dengan peraturan pemerintah”. Pasal 65 menjelaskan mengenai partisipasi masyarakat dalam penataan ruang,

1. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
2. Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:
 - a) partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;

c) partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah”.

Pasal 66 menjelaskan mengenai tatacara permintaan ganti rugi akibat adanya penataan ruang,

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

Pengertian “partisipasi masyarakat” menurut Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 (Bab I Pasal 1 butir 1) lebih diarahkan untuk ‘partisipasi bebas’, dan lebih ditegaskan lagi ‘partisipasi spontan’ karena ditekankan pada berbagai kegiatan masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang. Sebagai konsekuensi, pemerintah berkewajiban untuk menyediakan forum dan/atau wadah formal untuk menampung kehendak dan keinginan berpartisipasi masyarakat tersebut sejak rencana tata ruang disusun. Sebagian besar isi pasal tersebut diatas merupakan proses ‘pembantuan masyarakat kepada penataan ruang kepada masyarakat’.

“orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang” sedangkan untuk peran masyarakat dalam PP tersebut juga disebutkan bahwa “Peran masyarakat adalah partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa penataan ruang diselenggarakan oleh berbagai instansi pemerintah dengan melibatkan masyarakat seperti telah disebutkan dan atau pemangku kepentingan non pemerintah dalam penataan ruang, yang dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara koordinasi, baik ditingkat administrasi pemerintahan maupun antar pemerintah dan masyarakat sehingga terhindar dari kesenjangan penanganan ataupun penanganan yang tumpang tindih dalam upaya mewujudkan tujuan penataan ruang.²⁰

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk pengajuan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah. Dalam mengajukan usul, memberikan saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang bagian Kawasan Perkotaan dapat dilakukan melalui pembentukan forum kota, asosiasi profesi, media massa, LSM, lembaga formal kemasyarakatan (sampai tingkat lembaga perwakilan rakyat).

Dengan adanya perubahan undang-undang penataan ruang, maka telah terbit kembali peraturan pemerintah mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang, Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 perihal Bentuk dan Tata

Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang, maka Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1996 dinyatakan tidak berlaku.

Dalam peraturan pemerintah tersebut ditentukan peran masyarakat dalam penataan ruang yang dilakukan pada tahap:²¹

1. perencanaan tata ruang;
2. pemanfaatan ruang; dan
3. pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam peraturan pemerintah tersebut ditentukan juga bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa²²:

1. Memberi masukan mengenai:
 - a. persiapan penyusunan rencana tata ruang;
 - b. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
 - c. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan;
 - d. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
 - e. penetapan rencana tata ruang.
2. Melalui kerjasama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam perencanaan tata ruang dapat secara aktif melibatkan masyarakat. Yang mana masyarakat tersebut adalah yang terkena dampak langsung dari kegiatan penataan ruang, yang memiliki keahlian di

bidang penataan ruang, dan/atau yang kegiatan pokoknya di bidang penataan ruang.

Di dalam pemanfaatan ruang peran masyarakat berupa²³:

1. masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
2. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
3. kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
4. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
5. kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
6. kegiatan investasi dalam pemanfaatan.

Kemudian bentuk peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat berupa²⁴:

- 1) masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;

- 3) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
- 4) pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Dalam rangka meningkatkan peran masyarakat, Pemerintah membangun sistem informasi dan komunikasi penyelenggaraan penataan ruang yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang berisi:

- 1) informasi tentang kebijakan, rencana, dan program penataan ruang yang sedang dan/atau akan dilakukan, dan/atau sudah ditetapkan;
- 2) informasi rencana tata ruang yang sudah ditetapkan;
- 3) informasi arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- 4) informasi arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang berisi arahan/ketentuan peraturan zonasi, arahan/ketentuan perizinan, arahan/ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

F. Tujuan Partisipasi dalam Penataan Ruang

Dalam pembentukan perencanaan pembangunan khususnya mengenai masalah tata ruang kota yakni para pedagang kaki lima perlu adanya sinergi antara

yang masih dan sering diadakanya diskusi antara Pemerintah dengan para pedagang kaki lima sehingga menemukan suatu titik temu yang saling menguntungkan bagi kedua pihak. Budaya melibatkan masyarakat, inilah yang diharapkan selalu dilakukan sehingga nantinya tidak ada pihak yang dirugikan dengan munculnya suatu permasalahan yang ada. Dengan adanya hal ini diharapkan dapat terjadi keseimbangan di antara pihak Pemerintah sebagai penentu pembangunan dan masyarakat sebagai bagian yang terdapat dalam pembangunan tersebut. Partisipasi diharapkan dapat menjadi penyambung aspirasi dari bawah sehingga dapat menjadi pertimbangan dalam penentuan suatu kebijakan, keterlibatan elemen-elemen yang terdapat didalamnya sangatlah menentukan kebijakan yang ditentukan apakah kebijakan tersebut prorakyat ataupun hanya mengorentasikan kepada elit saja.

Dengan adanya partisipasi masyarakat ini diharapkan adanya masukan-masukan dari masyarakat di tingkat bawah yang pada notabennya menjadi obyek dari adanya suatu kebijakan-kebijakan mengenai penataan ruang. Sehingga nantinya masyarakat tidak memiliki anggapan yang negatif terhadap adanya suatu kegiatan-kegiatan serta kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah.

G. Bentuk dan Tahapan Partisipasi

Bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat penerima program pembangunan, menurut Cohen dalam Syamsi terdiri dari partisipasi dalam pengambilan keputusan (*decision making*), implementasi, pemanfaatan (*benefit*) dan

suatu siklus yang dimulai dari *decision making*, implementasi, benefit dan evaluasi, kemudian merupakan umpan-balik bagi *decision making* yang akan datang. Namun dapat pula dari *decision making* langsung ke benefits atau pada evaluasi, begitu pula mengenai umpan baliknya. Disamping keempat bentuk partisipasi tersebut dari Cohen tersebut, Conyers perlu menambahkan satu lagi, yaitu masyarakat sebagai penerima program perlu dilibatkan dalam identifikasi masalah pembangunan dan dalam proses perencanaan program pembangunan.²⁵

Sementara dalam Pembagiannya bentuk atau tahap partisipasi menjadi 6 bentuk/tahapan, yaitu:

1. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial;
2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (*mentaati, memenuhi, melaksanakan*), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya;
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan;
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan;

²⁵ Joevsafjra blog, *Devinisi dan Betuk Partisipasi*,
http://www.joevsafjra.com/2012/07/20/2012/07/20/

6. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.²⁶

Adapun beberapa tahapan partisipasi dalam proses penataan ruang yang telah diatur sebagaimana:

- a. Tahap partisipasi dalam pengambilan keputusan

Pada umumnya, setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumber daya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini lebih mencerminkan sifat kebutuhan kelompok-kelompok elit yang berkuasa dan kurang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui dibukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di wilayah setempat atau di tingkat lokal.

- b. Tahap partisipasi dalam perencanaan kegiatan

Untuk membedakan ada tingkatan partisipasi yaitu : partisipasi dalam tahap perencanaan, partisipasi dalam tahap pelaksanaan, partisipasi dalam tahap pemanfaatan. Partisipasi dalam tahap perencanaan merupakan tahapan

tahap perencanaan, orang sekaligus diajak turut membuat keputusan yang mencakup merumusan tujuan, maksud dan target.

Salah satu metodologi perencanaan pembangunan yang baru adalah mengakui adanya kemampuan yang berbeda dari setiap kelompok masyarakat dalam mengontrol dan ketergantungan mereka terhadap sumber-sumber yang dapat diraih di dalam sistem lingkungannya. Pengetahuan para perencana teknis yang berasal dari atas umumnya amat mendalam. Oleh karena keadaan ini, peranan masyarakat sendirilah akhirnya yang mau membuat pilihan akhir sebab mereka yang akan menanggung kehidupan mereka. Oleh sebab itu, sistem perencanaan harus didesain sesuai dengan respon masyarakat, bukan hanya karena keterlibatan mereka yang begitu esensial dalam meraih komitmen, tetapi karena masyarakatlah yang mempunyai informasi yang relevan yang tidak dapat dijangkau perencanaan teknis atasan.

c. Tahap partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan, seringkali diartikan sebagai partisipasi masyarakat banyak (yang umumnya lebih miskin) untuk secara sukarela menyumbangkan tenaganya di dalam kegiatan pembangunan. Di lain pihak, lapisan yang ada di atasnya (yang umumnya terdiri atas orang kaya) yang lebih banyak memperoleh manfaat dari hasil

partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan harus diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk korbanan lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.²⁷

d. Tahap partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dan proyek pembangunan sangat diperlukan. Bukan saja agar tujuannya dapat dicapai seperti yang diharapkan, tetapi juga diperlukan untuk memperoleh umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang bersangkutan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

e. Tahap partisipasi dalam pemanfaatan hasil kegiatan

Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan, merupakan unsur terpenting yang sering terlupakan. Sebab tujuan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Di samping itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

f. Tingkat Kesukarelaan Partisipasi

Adanya beberapa jenjang kesukarelaan sebagai berikut:

- 1) Partisipasi spontan, yaitu peranserta yang tumbuh karena motivasi intrinsik berupa pemahaman, penghayatan, dan keyakinannya sendiri.
- 2) Partisipasi terinduksi, yaitu peranserta yang tumbuh karena terinduksi oleh adanya motivasi ekstrinsik (berupa bujukan, pengaruh, dorongan) dari luar, meskipun yang bersangkutan tetap memiliki kebebasan penuh untuk berpartisipasi.
- 3) Partisipasi tertekan oleh kebiasaan, yaitu peranserta yang tumbuh karena adanya tekanan yang dirasakan sebagaimana layaknya warga masyarakat pada umumnya, atau peran serta yang dilakukan untuk mematuhi kebiasaan, nilai-nilai, atau norma yang dianut oleh masyarakat setempat. Jika tidak berperanserta, khawatir akan tersisih atau dikucilkan masyarakatnya.
- 4) Partisipasi tertekan oleh alasan sosial-ekonomi, yaitu peranserta yang dilakukan karena takut akan kehilangan status sosial atau menderita kerugian/tidak memperoleh bagian manfaat dari kegiatan yang dilaksanakan.
- 5) Partisipasi tertekan oleh peraturan, yaitu peranserta yang dilakukan

6) Syarat tumbuh partisipasi

Bahwa tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sangat ditentukan oleh 3 (tiga) unsur pokok, yaitu:

1. Adanya kemauan yang diberikan kepada masyarakat, untuk berpartisipasi
2. Adanya kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi
3. Adanya kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi²⁸

H. Definisi dan Karakteristik Umum Pedagang Kakilima

Pedagang kakilima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya. Dilihat dari sejarahnya di Indonesia, PKL sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda. Pada masa penjajahan kolonial, peraturan Pemerintahan menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk para pedestrian atau pejalan kaki (sekarang ini disebut dengan trotoar). Lebar ruas untuk sarana bagi para pejalan kaki atau trotoar ini adalah lima kaki. Pemerintahan pada waktu itu juga menghimbau agar sebelah luar dari trotoar diberi ruang yang agak lebar atau agak jauh dari pemukiman penduduk.

Ruang ini untuk dijadikan taman sebagai penghijauan dan resapan air. Dengan adanya tempat atau ruang yang agak lebar itu kemudian para pedagang mulai banyak menempatkan gerobaknya untuk sekedar beristirahat sambil menunggu adanya para pembeli yang membeli dagangannya. Seiring perjalanan waktu banyak

pedagang yang memanfaatkan lokasi tersebut sebagai tempat untuk berjualan, sehingga mengundang para pejalan kaki yang kebetulan lewat untuk membeli makanan, minuman sekaligus beristirahat.

Berawal dari situ maka Pemerintahan Kolonial Belanda menyebut mereka sebagai Pedagang Lima Kaki (buah pikiran dari pedagang yang berjualan di area pinggir perlintasan para pejalan kaki atau trotoar yang mempunyai lebar Lima Kaki).²⁹ Pedagang Kaki Lima (Sektor Informal) adalah mereka yang melakukan kegiatan usaha dagang perorangan atau kelompok yang dalam menjalankan usahanya menggunakan tempat-tempat fasilitas umum, seperti terotoar, pingir-pingir jalan umum, dan lain sebagainya.

²⁹ Satuan panjang yang umum digunakan di Britania Raya dan Amerika Serikat, 1 kaki adalah sekitar sepertiga meter atau tepatnya 0,3048 m atau sekitar satu setengah meter.