

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹ Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.²

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Tujuan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut di atas, sesuai dengan tujuan negara yang dinyatakan

¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu ”melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”³

Pemerintah daerah otonomi menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi, yaitu:

1. Otonomi penuh yaitu semua fungsi pemerintahan yang menyangkut baik isi substansi maupun tata cara pelaksanaannya. Urusan disebut sebagai otonomi.
2. Otonomi tidak penuh, daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahan. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan.⁴

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁵ Dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Penataan daerah ditujukan untuk:⁶

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik.
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

³ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, *Op., Cit*, alinea keempat.

⁴ Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII. 2001, hlm. 103.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014. *Op., Cit*, Pasal 1 angka 8.

⁶ *Ibid.* Pasal 31 ayat (2).

5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah.
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota salah satunya meliputi penataan ruang. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administrasi, artinya hakekat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.⁷

Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.⁸ Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.⁹ Pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh menteri.¹⁰

⁷ Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika. 2006. hlm. 5.

⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Op., Cit.* Pasal 8 ayat (1).

⁹ *Ibid.* Pasal 8 ayat (2).

¹⁰ *Ibid.* Pasal 8 ayat (3).

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten adalah Rencana Tata Ruang Wilayah yang mengatur rencana struktur dan pola tata ruang wilayah kabupaten.¹¹ Permasalahan tata ruang yang paling utama adalah perencanaan ruang yang tidak baik dan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai peruntukannya.¹² Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur melalui kebijakan pengaturan penataan ruang telah berupaya mengarahkan agar tercipta ketertiban pemanfaatan ruang, namun kenyataannya di lapangan Perda RTRW tersebut belum dapat mewujudkan ketertiban pemanfaatan ruang. Saat ini di lapangan masih terdapat aktivitas pemanfaatan ruang wilayah yang tidak sesuai wilayah peruntukkan sebagaimana di atur dalam Perda RTRW.

Pencapaian tujuan Perda RTRW untuk mewujudkan pengembangan wilayah yang berbasis agribisnis yang berdaya saing secara berkelanjutan dan merata, seringkali berhadapan dengan kepentingan ekonomi yang mengancam kelestarian lingkungan, sebagai contoh, aktivitas penambangan pasir liar dan ilegal di Kecamatan Pasir Sakti dan kecamatan Labuhan Maringgai yang tidak dilengkapi izin dan tidak sesuai dengan peruntukan, telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang cukup meresahkan masyarakat, aktivitas penambangan pasir liar dan ilegal yang tentunya tidak dilengkapai dengan izin penambangan dapat menimbulkan kerugian bagi pemerintah daerah, karena tidak mendapatkan pendapatan daerah dari aktivitas penambangan tersebut. Selain itu pada kawasan

¹¹ Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencanna Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Timur Tahun 2011-2031.

¹² Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Hukum Penataan Ruang*. Bandarlampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung. 2013. hlm. 1.

hutan lindung Register 38 yang seharusnya dilindungi keberadaannya sesuai dengan amanat undang-undang, telah berubah fungsi menjadi kawasan permukiman.¹³ Sukadana sebagai pusat pemerintahan daerah dan pusat kegiatan di Kabupaten Lampung Timur pada kenyataannya kurang sesuai dengan RTRW Kabupaten Lampung Timur karena masih kurangnya sarana dan prasarana yang memadai, kemudahan aktivitas masyarakat terlihat masih sepi karena kurangnya pembangunan pusat-pusat sentra kegiatan di daerah sukadana.¹⁴

Pembangunan pada hakikatnya adalah pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki untuk maksud dan tujuan tertentu. Ketersediaan sumberdaya sangat terbatas sehingga diperlukan strategi pengelolaan yang tepat bagi pelestarian lingkungan hidup agar kemampuan serasi dan seimbang untuk mendukung keberlanjutan kehidupan manusia. Memajukan kesejahteraan generasi sekarang melalui pembangunan berkelanjutan dilakukan berdasarkan kebijakan terpadu dan menyeluruh tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang. Strategi pengelolaan yang dimaksud yaitu upaya sadar, terencana, dan terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan, dan pengembangan sumberdaya secara bijaksana untuk meningkatkan kualitas hidup.¹⁵

¹³ Lintje Anna Marpaung. *Analisis Penyelenggaraan Penataan Ruang dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Lampung Timur*. Volume 9 Nomor 1 Januari 2014.hlm. 17-18.

¹⁴ <http://Kabupaten Lampung Timur - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas.htm>. diakses 30 Oktober 2014.

¹⁵ Tazrief Landoala, *Penataan ruang dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan*, dalam <http://jembatan4.blogspot.com/2013/09/penataan-ruang-dalam-konteks.html>, diakses 17 Oktober 2014.

Kebijakan pembangunan berkelanjutan tentu tidak bisa dilepaskan dari instrumen hukum tata ruang. Melalui instrumen tata ruang berbagai kepentingan pembangunan baik antara pusat dan daerah, antardaerah, antarsektor maupun antarpemangku kepentingan dapat dilakukan dengan selaras serasi, seimbang, dan terpadu.¹⁶

Permasalahannya bahwa meningkatnya kebutuhan ruang dalam pelaksanaan pembangunan berimplikasi terhadap penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan rencana peruntukan. Padahal baik pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota telah disusun RTRW. Melalui RTRW ini penggunaan ruang telah dipilah-pilah berdasarkan struktur dan fungsi ruang. Struktur dan fungsi ruang inilah yang seharusnya menjadi dasar dalam penggunaan ruang. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditegaskan bahwa struktur ruang memuat susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sementara itu, pola ruang memuat distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.¹⁷

Kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan peruntukan ruang sebagaimana ditetapkan dalam RTRW menimbulkan berbagai permasalahan lebih lanjut, seperti tumpang tindih penggunaan ruang, alih fungsi lahan, konflik kepentingan

¹⁶ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op., Cit.* hlm. 2.

¹⁷ *Ibid.*

antarsektor (kehutanan, pertambangan, lingkungan, prsarana wilayah dan lain-lain), dan konflik antara pusat dan daerah, konflik antardaerah, serta kemerosotan dan kerusakan lingkungan hidup.¹⁸

Ada beberapa kendala yang menyebabkan tidak dipatuhinya rencana tata ruang dalam pembangunan. Pertama, data dan informasi yang digunakan dalam penyusunan RTRW kurang akurat dan belum meliputi analisis pemanfaatan sumberdaya secara komprehensif. Penyusunan RTRW seringkali hanya formalitas untuk memenuhi kewajiban pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, RTRW seringkali dianggap sebagai 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 pelanggaran di dalam pemanfaatan ruang. Kedua, kebutuhan mendesak akan ruang, baik yang disebabkan oleh penggunaan lahan ilegal maupun pemerintah, telah menyebabkan alih fungsi lahan yang tidak terkendali. Ketiga, tingginya tingkat pertumbuhan penduduk terutama yang disebabkan oleh arus urbanisasi mengakibatkan pengelolaan ruang kota semakin berat. Selain itu daya dukung lingkungan dan soial yang menurun, sehingga tidak dapat mengimbangi kebutuhan akibat tekanan penduduk. Keempat, tidak sinkronnya kegiatan antar sektor dan antar daerah. Selain itu, konflik kewenangan terjadi secara hierarki antarinstansi

¹⁸ *Ibid.*

pemerintahan menjadi kendala dan tantangan dalam penyelenggaraan penataan ruang dan pembangunan.¹⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 28 Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencanna Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Timur Tahun 2011-2031 bahwa pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten adalah ketentuan-ketentuan yang dibuat atau disusun dalam upaya mengendalikan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten agar sesuai dengan RTRW kabupaten yang berbentuk ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi untuk wilayah kabupaten.²⁰ Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten menjadi acuan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud meliputi:²¹

1. Ketentuan umum peraturan zonasi.
2. Ketentuan perizinan.
3. Ketentuan insentif dan disinsentif.
4. Ketentuan sanksi.

¹⁹ Deddy Koespramoedyo, *Keterkaitan Rencana Pembangunan Nasional dengan Penataan Ruang*, hlm. 4, dalam <http://bulletin.Penataanruang.net/upload/data/artikel/keterkaitan%20Rencana%20pembangunan%20penataan%20ruangIr.Deddy%20Koespramoedyo,MSc%20edit.pdf>, diakses 17 Oktober 2014.

²⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor 4 Tahun 2012. *Op., Cit.* Pasal 1 angka 28.

²¹ *Ibid.* Pasal 78 ayat (2).

1.2 Perumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Lampung Timur ?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Lampung Timur ?

1.2.2 Ruang Lingkup

Mengingat luasnya kajian ilmu hukum, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada bidang Hukum Administrasi Negara mengenai Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang, yaitu dengan melihat literatur-literatur, undang-undang yang terkait dalam pokok pembahasan ini, serta pendapat-pendapat dari para ahli mengenai pokok pembahasan ini.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan pokok bahasan di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui secara jelas terkait Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Lampung Timur.
2. Untuk mengetahui adanya faktor pendukung dan penghambat dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Lampung Timur.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pendidikan hukum, khususnya dalam hal Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Lampung Timur.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat yang berada di Kabupaten Lampung Timur untuk mendukung terhadap Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Lampung Timur.