

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”.²² Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.²³ Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.²⁴

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.²⁵ Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan

²² D.A Tisnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf. *Pranata Pembangunan*. Bandung: Universitas Parahiayang 1997. hlm. 6.

²³ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁴ *Ibid* Pasal 1 Angka 3.

²⁵ *Ibid* Pasal 1 Angka 5.

ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).²⁶

2.2 Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Menurut Herman Hermit²⁷ “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:²⁸

1. Keterpaduan.

Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.

Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya,

²⁶ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op.,Cit.*, hlm. 33.

²⁷ Herman Hermit. *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang*. Bandung: Mandar Maju. 2008. hlm. 68.

²⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op.,Cit.* Pasal 2.

keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3. Keberlanjutan.

Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.

Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5. Keterbukaan.

Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan.

Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7. Perlindungan kepentingan umum.

Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan

perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

2.3 Klasifikasi Penataan Ruang

Klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.²⁹ Selanjutnya ditegaskan sebagai berikut:³⁰

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi 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.

²⁹ *Ibid*, Pasal 4.

³⁰ *Ibid*, Pasal 5.

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.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:³¹

1. Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.
2. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
3. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukakan secara berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.³²

³¹ *Ibid*, Pasal 6.

³² Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op.,Cit.*, hlm. 37.

2.4 Tugas dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

Tugas negara dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi dua hal, yaitu; (a) *police making*, ialah penentuan haluan negara; (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara.³³ Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud di atas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan penataan ruang itu dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:³⁴

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional.
4. Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:³⁵

³³ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RadjaGrafindo Persada. 2006. hlm. 13.

³⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Op., Cit.* Pasal 8 ayat 1.

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi.
4. Kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:³⁶

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:³⁷

1. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
2. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

³⁵ *Ibid*, Pasal 10 ayat (1).

³⁶ *Ibid*, Pasal 11 ayat (1).

³⁷ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

2.5 Pelaksanaan Penataan Ruang

Kegiatan pembangunan merupakan bagian terpenting dan tidak dapat terpisahkan dari proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut paham *Welfare state* berkewajiban untuk dapat menyelenggarakan pembangunan dengan memanfaatkan secara optimal berbagai sumber daya yang ada guna memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya. Kewajiban negara ini diperkuat dengan dicantumkannya dalam konstitusi negara yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, ketentuan ini bermakna bahwa negara dengan berbagai cara dan tanpa alasan apapun dituntut untuk dapat mensejahterakan rakyatnya.³⁸

Dalam proses penyelenggaraan pembangunan yang mensejahterakan tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam konstitusi negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadirnya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan

³⁸ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op.,Cit*, hlm. 41.

yang dianggap ideal yakni perubahan system pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibbilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

2.5.1 Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pada Undang-Undang Penataan Ruang, perencanaan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.³⁹ Perencanaan Pembangunan Nasional terbagi atas tiga jenis perencanaan yaitu:⁴⁰ Rencana Jangka Panjang, Rencana Lima Tahunan, dan Rencana Tahunan.

Pada Pasal 19 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan bahwa Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan:⁴¹

1. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
2. Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional.
3. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi.
4. Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

³⁹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op.,Cit.* Pasal 15.

⁴⁰ B.S . Muljana. *Perencanaan Pembangunan Nasional, Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V.* Jakarta: UI-Press. 2001. hlm. 4.

⁴¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op.,Cit.* Pasal 19.

5. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
6. Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
7. Rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
8. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana Tata Ruang Nasional nantinya akan menjadi acuan terhadap rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota. Adapun Rencana Tata Ruang Provinsi adalah sebagai berikut:⁴²

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 - b. Pedoman bidang penataan ruang.
 - c. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:
 - a. Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi.
 - b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi.
 - c. Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota.
 - d. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
 - e. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - f. Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan.
 - g. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi.
 - h. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

⁴²*Ibid.* Pasal 22.

Mengenai apa saja yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Penataan Ruang, sebagai berikut:⁴³

(1) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
- b. Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.
- c. Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi.
- d. Penetapan kawasan strategis provinsi.
- e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
- f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

(2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi.
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor.

⁴³ *Ibid.* Pasal 23.

- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - f. Penataan ruang kawasan strategis provinsi.
 - g. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (4) Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (6) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

Sedangkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Kabupaten dan Kota mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Rencana Tata Ruang Kabupaten sebagai berikut:⁴⁴

- (1) Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.
 - b. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.

⁴⁴ *Ibid.* Pasal 26.

- c. Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten.
 - d. Penetapan kawasan strategis kabupaten.
 - e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan.
 - f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
 - d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
 - e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
 - f. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.
- (3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- (4) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (6) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan

dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan undang-undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

- (7) Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

Terdapat perbedaan antara Rencana Tata Ruang Wilayah Kota dengan Kabupaten, yang mana di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota pada Pasal 28 Undang-Undang Penataan Ruang ada penambahan sebagai berikut:⁴⁵

1. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
2. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau.
3. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

2.5.2 Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan

⁴⁵ *Ibid.* Pasal 28.

program beserta pembiayaannya. Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Pasal 32 Undang-Undang Penataan Ruang sebagai berikut:⁴⁶

- (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
- (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.
- (3) Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.
- (4) Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- (5) Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.
- (6) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Mengenai ketentuan apa saja yang harus dilakukan dalam Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dinyatakan sebagai berikut:⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.* Pasal 32.

⁴⁷ *Ibid.* Pasal 34.

- (1) Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:
 - a. Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis.
 - b. Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis.
 - c. Pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya.
- (3) Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan kawasan secara terpadu.
- (4) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan:
 - a. Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
 - b. Standar kualitas lingkungan.
 - c. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

2.5.3 Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Adanya Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah jika adanya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang.⁴⁸ Pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebagai usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan rencana tata ruang. Pada Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Ketentuan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 78 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencanan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Timur Tahun 2011-2031 yang menyatakan bahwa arahan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta ketentuan sanksi.

2.5.3.1 Ketentuan Umum Peraturan Zonasi

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.⁴⁹ Peraturan Zonasi (*Zoning Regulation*) adalah ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan lebih lanjut mengenai pemanfaatan lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Suatu zona mempunyai aturan yang seragam (guna lahan, intensitas, massa bangunan), namun satu zona dengan zona lainnya bisa berbeda ukuran dan aturan.

⁴⁸ Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Op., Cit.* hlm. 45.

⁴⁹ Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2010. hlm .194.

1. Tujuan Peraturan Zonasi.

Tujuan dari peraturan zonasi diantaranya adalah:

- a. Menjamin bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan dapat mencapai standar kualitas lokal minimum (*health, safety, and welfare*).
- b. Melindungi atau menjamin agar pembangunan baru tidak mengganggu penghuni atau pemanfaat ruang yang telah ada.
- c. Memelihara nilai property.
- d. Memelihara/memantapkan lingkungan dan melestarikan kualitasnya.
- e. Menyediakan aturan yang seragam di setiap zona.

2. Manfaat Peraturan Zonasi.

Manfaat dari peraturan zonasi ini adalah:

- a. Meminimalkan penggunaan lahan yang tidak sesuai.
- b. Meningkatkan pelayanan terhadap fasilitas yang bersifat publik.
- c. Menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat.
- d. Mendorong pengembangan ekonomi.

3. Kelebihan dan Kelemahan Peraturan Zonasi.

Adapun yang menjadi kelebihan dari peraturan zonasi adalah adanya *certainty* (kepastian), *predictability*, *legitimacy*, *accountability*. Sedangkan kelemahan peraturan zonasi adalah karena tidak ada yang dapat meramalkan keadaan di masa depan secara rinci, sehingga banyak permintaan rezoning (karena itu, amandemen peraturan zonasi menjadi penting).

Pada perkembangan selanjutnya, peraturan zonasi ditujukan untuk beberapa hal sebagai berikut:

1. Mengatur kegiatan yang boleh dan tidak boleh ada pada suatu zona.
2. Menerapkan pemunduran bangunan di atas ketinggian tertentu agar sinar matahari jatuh ke jalan dan trotoar dan sinar serta udara mencapai bagian dalam bangunan.
3. Pembatasan besar bangunan di zona tertentu agar pusat kota menjadi kawasan yang paling intensif pemanfaatannya.

Peraturan zonasi berfungsi sebagai panduan mengenai ketentuan teknis pemanfaatan ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang, serta pengendaliannya.

Berdasarkan komponen dan cakupan peraturan zonasi, maka fungsi peraturan zonasi adalah:

1. Sebagai perangkat pengendalian pembangunan.

Peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, menyeragamkan arahan peraturan zonasi di seluruh wilayah provinsi untuk peruntukan ruang yang sama, serta sebagai arahan peruntukan ruang yang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan dilarang, serta intensitas pemanfaatan ruang yang lengkap akan memuat prosedur pelaksanaan pembangunan sampai ke tata cara pembinaannya.

2. Sebagai pedoman penyusunan rencana operasional.

Peraturan zonasi dapat menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, karena memuat ketentuan-ketentuan tentang penjabaran rencana yang bersifat makro ke dalam rencana yang bersifat sub makro sampai pada rencana yang rinci.

3. Sebagai panduan teknis pengembangan pemanfaatan lahan.

Indikasi arahan peraturan zonasi mencakup panduan teknis untuk pengembangan pemanfaatan lahan.

2.5.3.2 Ketentuan Perizinan

Ketentuan perizinan diatur oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁰ 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.⁵¹ Kemudian 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.⁵²

2.5.3.3 Ketentuan Insentif dan Disinsentif

Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Insentif merupakan

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Op., Cit*, Pasal 37 ayat (1).

⁵¹ *Ibid.* Pasal 37 ayat (2).

⁵² Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah. Op., Cit.* hlm. 196.

perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:⁵³

1. Keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham.
2. Pembangunan serta pengadaan infrastruktur.
3. Kemudahan prosedur perizinan.
4. Pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

Ketentuan insentif berlaku untuk kawasan yang didorong pertumbuhannya, seperti:⁵⁴

1. Kawasan perkotaan.
2. Kawasan Pertanian.
3. Kawasan Perkebunan.
4. Kawasan Pesisir.
5. Kawasan Wisata.
6. Kawasan Pusat Pengembangan Industri Olahan Hasil Perkebunan.
7. Kawasan Strategis.

Perangkat disinsentif adalah instrumen pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengendalikan kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, seperti:

1. Pengenaan pajak progresif.

⁵³ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Op.,Cit*, Pasal 38 Ayat (2).

⁵⁴ <http://www.lampungtimurkab.go.id/mobile/>, diakses 17 Oktober 2014.

2. Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, yang berupa:⁵⁵

1. Pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang.
2. Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Kawasan yang perlu dikendalikan dan dibatasi perkembangannya dan sekaligus disinsentif yang mungkin diterapkan pada kawasan tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁶

1. Kawasan Rawan Bencana.
2. Kawasan Pertanian dan Perkebunan.
3. Taman Nasional Way Kambas.
4. Kawasan Pertambangan.

Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

- a. Pemerintah kepada pemerintah daerah.
- b. Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya.
- c. Pemerintah kepada masyarakat.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Op.,Cit*, Pasal 38 Ayat (3).

⁵⁶ <http://www.lampungtimurkab.go.id/mobile/>, diakses 17 Oktober 2014. *Op., Cit*.

2.5.3.4 Ketentuan Sanksi

Mengenai pengenaan sanksi diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pengenaan sanksi merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan pembinaan atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.