

## **ANALISIS KRITIS TERHADAP UU NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG**

**Oleh: Jamaluddin Jahid**

### **ABSTRAK**

*Ketidakterpaduan pemanfaatan ruang pada semua tahapannya, telah menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan. Oleh karena itu, eksistensi UU No. 26 Tahun 2007 semakin dibutuhkan, namun ternyata undang-undang tersebut belum bisa memenuhi tuntutan kebutuhan pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan sebagai akibat banyaknya faktor penghambat yang, bahkan berasal dari undang-undang itu sendiri.*

**Kata Kunci : Analisis - UU No. 26 Tahun 2007**

### **A. PENDAHULUAN**

UU No. 26 Tahun 2007 (disingkat UUPR), sebagai land policy instrument, akan menjadi dasar kebijakan dan perencanaan pemanfaatan lahan yang amat penting. karena di dalamnya setiap unsur dapat dikendalikan dan diarahkan agar tidak lebih menambah kompleksitas permasalahan ruang, tidak hanya ditujukan untuk mengantisipasi urban form tertentu, tetapi justru yang lebih fundamental adalah mengupayakan agar dapat meningkatkan efisiensi dan distribusi tanah perkotaan, mempertahankan daya dukung lingkungan yang nyaman, sehat, dan lestari.

UUPR merupakan formalisasi kegiatan perencanaan pemanfaatan ruang di Indonesia, yang berarti bahwa pada setiap aktivitas pembangunan, proses penyusunan rencana, legalisasi dan implementasinya, didasarkan atas jalur-jalur legal formal yang telah ditetapkan. Untuk itu, selain disyaratkan memenuhi unsur-unsur legal formal dan filosofis, juga harus memperhatikan ke-kuatan berlaku secara sosiologis di masyarakat.

### **B. PERATURAN PELAKSANAAN**

Di dalam UUPR No. 26/2007, terdapat delapan ketentuan yang mensyaratkan peraturan pelaksanaan untuk dapat diberlakukan, sehingga tidak mungkin berlaku tanpa adanya peraturan pelaksanaan dalam berbagai bentuk/ tingkatannya. yaitu:

1. Pasal 60, mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam penataan ruang;
2. Pasal 12 (2), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang;
3. Pasal 13 (4), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai penentuan kriteria dan tata cara peninjauan kembali dan/atau penyempurnaan rencana tata ruang;
4. Pasal 14 (3), mensyaratkan adanya Peraturan Perundang-undangan mengenai tata cara penyusunan perencanaan tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem perencanaan tata ruang;
5. Pasal 16 (2), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya;
6. Pasal 14 (7), mensyaratkan adanya Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai tingkat ketelitian rencana tata ruang;
7. Pasal 20 (6), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai rencana tata ruang wilayah nasional;

8. Pasal 23(6), mensyaratkan adanya Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah propinsi;
9. Pasal 25 (1), mensyaratkan adanya Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
10. Pasal 20 ayat 1(C), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai penetapan kawasan, pedoman, tata cara, dan lain-lain yang diperlukan bagi penyusunan rencana tata ruang kawasan.

Sampai saat ini, peraturan pelaksanaan yang telah dikeluarkan, adalah :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2000 tentang Tingkat Ketelitian Peta untuk Penataan Ruang Wilayah;
3. Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penataan Ruang Nasional;
4. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Ketiadaan peraturan pelaksanaan untuk bidang-bidang tertentu sebagaimana disyaratkan, akan menyebabkan ketentuan-ketentuan tersebut belum dapat dilaksanakan, apalagi untuk hal-hal yang mendesak dan prinsip seperti undang-undang tentang Penataan Ruang Lautan dan Udara Wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kota (Pasal 25), yang dalam kenyataannya di masyarakat telah turut mengalami ketidakteraturan.

Fenomena reklamasi pantai dan pengkaplingan "tanah tumbuh" di pesisir pantai, pinggir danau, bahkan pada muara sungai, sampai sekarang ini telah menimbulkan permasalahan-permasalahan mengenai kepastian tentang bisa atau tidaknya menjadi objek hak oleh karena pada satu sisi, pemerintah membolehkan pengkaplingan (penguasaan) atas kawasan tersebut, namun biasanya tidak diberikan alas hak yang jelas. Kondisi seperti ini akan menimbulkan kebingungan warga masyarakat mengenai status mereka pada lokasi tersebut.

Kebelumadaan peraturan pemerintah mengenai Penentuan Kriteria dan Tata Cara Peninjauan Kembali dan/atau Penyempurnaan Rencana Tata Ruang (Pasal 23 ayat 4), juga telah menjadi permasalahan yang sangat penting yang dalam kenyataannya telah menyebabkan para perencana tata ruang telah salah arah. Hasil penelitian di lokasi penelitian mengindikasikan terjadinya fenomena "Review Rencana Tata Ruang" yang sekedar melegalisasi pelanggaran norma-norma tata ruang yang telah ada sebelumnya, dan sama sekali tidak berlandaskan atas norma-norma keruangan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Berbagai aktivitas penutupan area resapan air misalnya, secara yuridis formal, adalah tidak melanggar hukum karena produk tata ruang yang dibuat kemudian. justru membenarkannya, sehingga sebuah rencana tata ruang yang notabene adalah sebuah produk hukum, justru turut memperburuk kualitas ruang dan lingkungan hidup.

Demikian pula halnya dengan amanat Pasal 14 (3) untuk adanya peraturan perundang-undangan tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Tata Ruang yang Berkaitan dengan Fungsi Pertahanan dan Keamanan, amanat Pasal 16 (2) yang menghendaki adanya peraturan pemerintah tentang Pengelolaan Tata Guna Tanah, Tata Guna Air, Tata Guna Udara, dan Sumber Daya Lainnya, akan tetap menjadi macam kertas belaka karena tidak akan pernah berlaku sebelum adanya peraturan pelaksana yang menjadi syarat berlakunya. Memang telah ada sekedar Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi, tetapi tentu saja hal ini tidak cukup, baik secara substansi materinya, serta substansinya secara yuridis formal yang semestinya berbentuk peraturan pemerintah.

### **C. PENJELASAN YANG BERMASALAH**

Meskipun tidak sama dengan UUPLH 2007 yang banyak menggunakan kata-kata yang kabur, namun UUPR 2007 juga menganut pola penafsiran otentik, yang seolah-olah telah menjadi ciri perundang-undangan nasional.

Penulis berpendapat bahwa dalam perundang-undangan, semestinya dapat dihindarkan fenomena penjelasan otentik seperti ini, agar ada efisiensi dalam rangka memahami maksud perundang-undangan tersebut.

Di dalam dunia "keterbukaan hukum" dewasa ini, semestinya para hakim lebih mampu berkreasi, sehingga fenomena formalistik yang cenderung kaku dalam penerapan hukum dapat dikurangi. Di "tangan" para hakimlah hukum diharapkan dapat berkembang dan dapat menyelesaikan setiap permasalahan hukum dalam masyarakat yang cenderung jauh lebih dinamis dibandingkan dengan model-model hukum tertulis (kodifikasi) yang cenderung kaku dan lamban.

Jika UUPLH 2007 cenderung mengabaikan berbagai hal yang kabur (dan tidak dijelaskan), maka model penjelasan dalam UUPR 2007, cenderung dibuat sedemikian panjang lebar dan terinci, bahkan mengulang-ulang hal-hal yang sudah sangat jelas dalam pasal-pasalanya (28 halaman hampir tiga kali lipat dari materi undang-undang yang "hanya" 13 halaman).

Beberapa contoh saja, di antaranya adalah Penjelasan Pasal 1 angka 1: Ruang yang diatur dalam undang-undang ini adalah ...; Ruang daratan adalah ...; Ruang lautan adalah ...; Ruang udara adalah...

Penjelasan Pasal 1 angka 4: Yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang adalah... Pemuatan penjelasan tersebut, cenderung mengulang-ulang hal-hal yang sudah dimuat dalam Ketentuan Umum (Bab I UUPR 2007), dan yang semestinya memang dimuat dalam bab tersebut, tidak perlu dimuat dalam penjelasan.

Penjelasan Pasal 2 ... Yang dimaksud dengan terpadu, adalah ...; ... Yang dimaksud dengan serasi, selaras, dan seimbang, adalah ...; ... Yang dimaksud dengan berkelanjutan, adalah ...

Semestinya penjelasan ini cukup menunjuk pada ketentuan dalam UUPLH (waktu itu adalah UU No. 23/1997) agar tidak terjadi pengertian yang berbeda oleh lebih dari satu perundang-undangan untuk hal yang sama.

Penjelasan Pasal 3: ... Penataan ruang kawasan lindung bertujuan: ...; ... Penataan ruang kawasan-kawasan bertujuan: ... dst.

Penempatan tujuan penataan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya pada penjelasan Pasal 3 justru menimbulkan kerancuan, oleh karena isi Pasal 3 secara jelas telah memuat tujuan penataan ruang pada umumnya. Tujuan penataan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya semestinya dimuat dalam isi Pasal 3, dan bukan pada penjelasan, karena memang hal itu bukanlah 'penjelasan'.

### **D. KETENTUAN SANKSI**

Ketiadaan ketentuan sanksi yang tegas kepada pelanggar rencana tata ruang, kecuali sekedar pembatalan izin (vide Pasal 69 ayat 1). telah menyebabkan tingkat/kualitas pengimplementasian UUPR pun menjadi sangat lemah.

### **E. PENUTUP**

UUPR 2007, sebagai salah satu produk hukum nasional, dimaksudkan untuk mengembangkan suatu pola tata ruang dalam satu kesatuan lingkungan yang dinamis dengan tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup, semakin tinggi urgensinya dalam kondisi tatanan keruangan, terutama di kawasan perkotaan di mana kesemrawutan dan segala permasalahan pembangunan dengan mudah dapat diamati. Dalam konteks ini pun, sistem hukum tidak boleh lagi dipandang sekedar sebagai "kepantasan prosedural" belaka melainkan harus secara jelas berisikan muatan-muatan keadilan sosial yang substantif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Baro, Rachmad, 2001. *Teori Ilmu Hukum*. Umitoha Ukhuwah Grafika : Makassar.

Friedmann, W., 1990. *Teori dan Filsafat Hukum*: Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum. Rajawali : Jakarta

MacCormick, Neil, 1978. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Clarendon Press: Oxford.

Posner, Richard A., 1993. *The Problems of Jurisprudence*. Harvard University Press: Cambridge, Massachussets, London.

Sunggono, Bambang, 1994. *Hukum dan Kebijakan*, Publik. Sinar Grafika: Jakarta.