

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENYESUAIAN PERATURAN DAERAH KOTA SAMARINDA
NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KOTA SAMARINDA TAHUN 2014-2034**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum (M.H)



Oleh:

**Nanda Permata Hati
NIM: 136010100111027**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PERGURUAN TINGGI
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2016**

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENYESUAIAN PERATURAN DAERAH KOTA SAMARINDA
NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG RENCANA TATA RUANG
WILAYAH KOTA SAMARINDA TAHUN 2014-2034**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar

Magister Ilmu Hukum (M.H)



Oleh:

**Nanda Permata Hati
NIM: 136010100111027**

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PERGURUAN TINGGI

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2016

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

RINGKASAN
TANGGUNG JAWAB HUKUM PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENYESUAIAN PERATURAN DAERAH KOTA SAMARINDA
NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KOTA SAMARINDA TAHUN 2014-2034

Oleh :
Nanda PermataHati

ABSTRAK

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan acuan dasar dalam pembangunan sebuah wilayah agar pemanfaatan ruang berjalan dengan efektif dan efisien. RTRW Kabupaten/Kota sejatinya menyesuaikan kepada RTRW Provinsi yang mengacu pada RTRW Nasional. Kasus yang unik terjadi pada peraturan daerah RTRW kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034, yang mana penetapannya mendahului perda RTRW Provinsi yang belum disahkan. Penyusunan dan penyesuaian perda RTRW kota Samarinda tersebut dilaksanakan atas dasar surat rekomendasi oleh gubernur, selaku pemerintah provinsi Kalimantan Timur. Kebijakan tersebut diambil untuk mengisi kekosongan hukum, yang mana peraturan perundang-undangan terkait penataan ruang tidak ada mengatur mengenai kasus tersebut. Sesuai mandate Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota bahwa semua peraturan daerah kabupaten / kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten / kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang Penataan ruang tersebut diberlakukan. Maka pemerintah kota Samarinda mengalami keterlambatan dalam penyusunan dan penyesuaian perda RTRW. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Teori Tanggung Jawab dan Teori Perundang-undangan digunakan untuk menjawab dua rumusan masalah, yaitu perihal tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyusunan RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 dan akibat hukum dari Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Penataan Ruang. Untuk menjawab dua rumusan masalah tersebut, peneliti melakukan studi kepustakaan dan penelitian lapangan di Sekretarian Pemerintahan Kota Samarinda, Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Samarinda, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Samarinda.

Hasil penelitian ini ialah diskresi yang dilakukan oleh Gubernur Kalimantan Timur tidak sesuai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 tentang Administrasi Pemerintahan dan pemerintahan kota Samarinda sudah melaksanakan wewenangnya untuk menyusun dan menyesuaikan perda RTRW kota Samarinda, namun secara teknis dan beberapa bagian dari substansi perda tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undang, antara lain proses penyusunan Naskah Akademik dan peran masyarakat.

Kata Kunci : Pemerintahan Daerah, Penataan Ruang, Asas Umum Pemerintahan yang Baik

SUMMARY

LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT REGULATION OF ADJUSTMENT SAMARINDA CITY NUMBER 2 OF 2014 ABOUT SPATIAL PLAN AREA OF SAMARINDA CITY IN 2014-2034

by:

Nanda PermataHati

ABSTRACT

Spatial Plan Area (RTRW) is a basic reference in the development of a region to use space effectively and efficiently. RTRW Regency/City actually adjust to the Provincial Spatial referring to the National Spatial Plan. A unique case occurred in the city of Samarinda RTRW local regulations No. 2 of 2014 on Spatial Planning Samarinda of 2014-2034, which preceded its adoption regulations RTRW Province, which until now has not been ratified. Preparation and adjustment of Samarinda city RTRW regulations are implemented on the basis of a letter of recommendation by the governor, as the provincial government of East Kalimantan. Policy/discretion is taken to fill the legal vacuum, which the legislation related to the arrangement of space there are no set about the case. Following the mandate of Article 78 Paragraph (4) c of Law Number 27 of 2006 on Spatial Planning of the Regional Government of Regency/City that all the regulations of the regency/city on spatial planning regency/cities are arranged or adapted later than 3 (three) years since the Law on Spatial planning is implemented. Then the city administration experience delays in the preparation and adjustment of spatial planning regulations.

This research is a normative used statue approach and case approach. Responsibility Theory and Theory of Legislation used to answer two problems, namely regarding the legal responsibility of local government in the preparation of RTRW Samarinda city No. 2 of 2014 and the legal effect of Article 78 Paragraph (4) c of Law on Spatial Planning. To answer the problems, researchers conducted a literature study and field research in Samarinda City Government secretariat, Planning and Development (Bappeda) Samarinda, and the Regional Representatives Council (DPRD) Samarinda.

The results of this research is the discretion carried out by the East Kalimantan governor violated the General Principles of Good Governance (AUPB) contained in Article 10 of Law Number 30 of 2015 on Government Administration and municipalities Samarinda already exercise its authority to formulate and adjust regulations RTRW Samarinda city, but technically and some parts of the substance of the regulations are not in accordance with Law No. 12 of 2011 on the Establishment Regulation Legislation, among other academic paper preparation process and the participated of the community. Therefore, the researchers concluded that legislation dihasilkan a city is representative of the political will of governments and legal culture that grows in the community.

Keywords: Local Government, Spatial Planning, General Principles of Good Governance

KATA PENGANTAR

Assalamualaikumwarahmatullahiwabarakatuh.

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah subhannahu wata'ala karena atas rahmat dan karunia-Nyalah dan dukungan dari berbagai pihak sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis berjudul “Tanggung Jawab Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034 sebagai bentuk pertanggung jawaban penulis dalam bidang akademis terhadap orang tua dan sebagai syarat memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya.

Boleh dikatakan bahwa tesis ini cukup unik, sebab mengkaji penataan ruang dan wilayah yang lekat hubungannya dengan Ilmu Hukum Agraria secara filosofis, namun perspektifnya menggunakan Ilmu Hukum Administrasi Negara. Sehingga penulis patut berbangga hati sekaligus membuka cakrawala baru dalam tema penulisan karya tulis ilmiah untuk selanjutnya.

Permasalahan hukum yang dibahas di sini adalah; pertama, Tanggung Jawab Hukum Pemerintahan Daerah dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034, dan kedua adalah akibat hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Akhir kata, kesempurnaan hakikinya hanya milik Allah subhannahu wata'ala, kekhilafaan sejatinya milik makhluk ciptaan-Nya. Untuk itu penulis meminta saran dan kritik yang sifatnya membangun guna perbaikan karya tulis

ilmiah penulis selanjutnya dikemudian hari. Akhir kata, semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua dan memberikan kontribusi dalam penegakan hukum di tanah air yang penulis sangat cintai ini, Nusantara.

Wassalam

Malang-JawaTimur, April 2016

Nanda PermataHati

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	14
1.3. Tujuan Penulisan.....	16
1.4. Manfaat Penulisan	16
1.5. Orisinalitas Penelitian	17
1.6. Kerangka Teoritik	
1.6.1. Teori Tanggung Jawab Hukum.....	19
1.6.2. Teori Perundang-Undangan	27
1.7. Metode Penelitian	
1.7.1. Jenis Penelitian.....	30
1.7.2. Pendekatan Penelitian	31
1.7.3. Jenis Bahan Hukum	32
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	35
1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	36
1.8. SistematikaPenulisan	38

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian tentang Pemerintahan Daerah	
2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	40
2.1.2. Wewenang Pemerintahan Daerah	41
2.2. Kajian tentang Penataan Ruang	
2.2.1. Pengertian Penataan Ruang.....	42
2.2.2. Pengaturan Penataan Ruang.....	43

2.3.	Kajian tentang Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah	
2.3.1.	Pengertian Peraturan Daerah.....	46
2.3.2.	Pengertian Rencana Tata Ruang dan Wilayah.....	47
2.3.3.	Proses Legisasi Rencana Tata Ruang dan Wilayah.....	53
2.4.	Kajian tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)	
2.4.1.	Pengertian AUPB	56
2.4.2.	Fungsi AUPB.....	58
	Pengaturan AUPB.....	59

BAB III PEMBAHASAN

3.1.	Tanggung Jawab Hukum Pemerintahan Daerah dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034.....	62
3.2.	Akibat hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota	87

BAB IV PENUTUP

	Kesimpulan.....	100
	Saran.....	101

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Status Rencana Tata Ruang Wilayah	6
--	---

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1. Tingkatan Rencana Tata Ruang	48
Bagan 2.2. Proses Legislasi RTRW	55
Bagan 3.1. Fungsi dan Manfaat RTRW Kota	73
Bagan 3.2. Jangka Waktu Penyusunan RTRW	91
Bagan 3.3. Proses dan Prosedur Penyusunan RTRW	96

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dikatakan sebuah negara ketika memenuhi syarat primer (*de facto*), yaitu memiliki rakyat, memiliki wilayah, dan memiliki pemerintahan yang berdaulat. Serta syarat sekunder (*de jure*) adalah mendapat pengakuan dari negara lain. Wilayah¹ merupakan wadah berkumpulnya kekuasaan politik, militer, ekonomi, sosial, maupun budaya yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintahan di wilayah tersebut. Dalam konteks kenegaraan, wilayah diidentikan dengan kedaulatan yang dapat diartikan bahwa negara dinyatakan berdaulat jika mampu menjaga batas-batas wilayahnya. Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari berbagai ruang²; ruang darat, ruang laut, dan ruang udara.

Negara berciri Nusantara ini menjadikan Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara-negara lain. Karakteristik itu bisa dijumpai di lima pulau besar yang berupa potensi Sumber Daya Alam (SDA), keanekaragaman hayati, keanekaragaman suku dan budaya, serta potensi konflik sosial dan agraria. Itulah yang menjadikan Indonesia semakin kaya dan memaksa pemerintahnya terus kreatif menjaga kedaulatan tanah air ini. Potensi dalam ruang di Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi,

¹ *Undang-Undang tentang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Pasal 1 Angka 17 mengartikan wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

² *Ibid.*, Pasal 1 Angka 1 mengartikan 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 hidup melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

dan dikelola secara berkelanjutan sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³. Dalam ayat tersebut jelas bahwa kedaulatan negara dinilai dari kemampuan mengelola SDA yang dimilikinya demi memakmurkan rakyatnya.

Perkembangan ekonomi, pembangunan infrastruktur, eksploitasi perut bumi, pertumbuhan jumlah penduduk, serta pembangunan untuk kepentingan umum lainnya menyita ruang gerak masyarakat. Pembangunan di negara berkembang seperti Indonesia tidak dapat dipungkiri menjadi rangkaian penyelenggaraan negara yang melibatkan masyarakat, pemerintah, maupun pengusaha. Perebutan sumber-sumber daya alam antara masyarakat dengan pengusaha, konflik agraria antara masyarakat yang dihadapkan dengan militer sebagai tameng pemerintah menjadikan kedaulatan terhadap wilayah terancam secara internal. Keterbatasan ruang dan secara geografis Indonesia berada pada zona rawan bencana juga menjadi bahan pertimbangan untuk mengatur penatagunaan lahan yang berbasis lingkungan hidup.

Pemerintah berupaya untuk memperkuat Ketahanan Nasional memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai bentuk semangat otonomi daerah⁴ dalam penyelenggaraan penataan ruang agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah. Undang-undang yang

³ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Pasal 33 Ayat (3) berbunyi, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

⁴ *Undang-Undang Penataan Ruang*, Pasal 1 Angka 6 mengartikan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

mengatur penataan ruang di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Ketika dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah perekayasa sosial (*law as a tools of social engineering*), maka kedua undang-undang penataan ruang tersebut mewakili alur pembangunan periode pemerintahan yang berbeda. Oleh sebab itu terdapat perbedaan yang signifikan⁵.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang lahir di era transisi, lima belas tahun setelah undang-undang orde lama yang tentu saja membawa harapan untuk memperbaiki beberapa kelemahan undang-undang lama. Semangat otonomi daerah terlihat jelas dalam pembagian pengaturan berdasarkan wilayah administratif⁶, yaitu Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Akan tetapi ketiga pemerintah tersebut memiliki tugas yang sama, yaitu menyelenggarakan penataan ruang dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁷. Sedangkan wewenang setiap wilayah administrasi terdapat perbedaan yang tentu saja menyesuaikan dengan

⁵ Imam Koeswahyono menemukan kelemahan substansi dalam UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, antara lain tidak adanya sanksi hukum yang jelas dan tegas bagi pelanggaran tata ruang baik yang dilakukn oleh aparat pemerintah/pemerintah daerah, sentralistik dalam kewenangan penataan ruang, terbukanya berbagai konflik kepentingan antara masyarakat, pengusaha, dan pemerintah, serta tidak adanya akses terhadap partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Sedangkan pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memiliki beberapa pasal yang harus dikritisi. (Lihat Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*, (Malang : UB Press, 2012), Hlm. 24-25

⁶ *Undang-Undang Pemerintah Daerah*, op. cit., Pasal 1 Angka 12 mengartikan Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsasendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷ *Undang-Undang Penataan Ruang*, op. cit., Pasal 7 Ayat (3)

kondisi di wilayah tersebut. Penataan ruang merupakan pelayanan dasar yang erat kaitannya dengan urusan pemerintah wajib⁸ daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota⁹.

Kedudukan dan fungsi Perda RTRW kabupaten/kota di dalam penyelenggaraan pemerintahan disebutkan dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Penataan Ruang, yaitu sebagai:¹⁰

- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD);
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD);
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor;

⁸ *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, op. cit., Pasal 1 Angka 14 menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

⁹ *Undang-Undang Penataan Ruang*, op. cit., Pasal 7 Ayat (2) menyatakan bahwa urusan wajib yang dimaksud pada ayat (1) meliputi : (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m) ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q) komunikasi dan informatika; (r) pertanian; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial; (w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

¹⁰ *Ibid.*, **Pasal 26 Ayat (2)**. Dalam penjelasannya, Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten. Rencana tata ruang kawasan perdesaan merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dapat disusun sebagai instrumen pemanfaatan ruang untuk mengoptimalkan kegiatan pertanian yang dapat berbentuk kawasan agropolitan. Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana pembangunan jangka panjang daerah merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu. Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang kabupaten begitu juga sebaliknya.”

- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
- f. penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

Selain itu, RTRW kabupaten/kota juga menjadi dasar untuk menerbitkan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan¹¹. Jika dikaitkan dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah mengenai kedudukan Perda RTRW kabupaten/kota, Perda RTRW kabupaten/kota termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar¹², kemudian kepala daerah juga memiliki tugas¹³ dan wewenang¹⁴ dalam menyusun, mengajukan, dan menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan DPRD. Maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa amanat ketentuan penutup kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menyusun atau menyesuaikan Perda RTRW merupakan hal yang mendesak sekali pelaksanaannya/sangat penting (urgen). Mengingat penyelenggaraan negara memiliki siklus pertanggungjawaban dan pembangunan terus terjadi.

Pada Bab XIII Ketentuan Penutup Pasal 78 Ayat (4) huruf c yang berbunyi, “semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan”. Undang-

¹¹ Ibid., Pasal 26 Ayat (3)

¹² **Undang-undang Pemerintahan Daerah**, op. cit., Pasal 12 Ayat (1) menyebutkan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

¹³ Ibid., Pasal 65 Ayat (1) huruf c menyebutkan Kepala daerah mempunyai tugas : menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.

¹⁴ Ibid., Ayat (2)

Undang Penataan Ruang ini diundangkan pada tanggal 26 April 2007, jika ditafsirkan secara harfiah Pasal tersebut memberi amanat dan kesempatan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menyusun atau menyesuaikan peraturan daerah (perda) paling lambat 3 (tiga) tahun. Dengan demikian, selambat-lambatnya pada 26 April 2010 seluruh kabupaten/kota sudah memiliki Perda RTRW yang mengikuti ketentuan-ketentuan terbaru. Namun, amanat tersebut belum disambut dengan *political will* yang baik dari pemerintahan daerah. Sebab masih ada beberapa daerah yang belum menyusun rencana tata ruang wilayah-nya yang pada dasarnya merupakan pedoman dalam implementasi pembangunan dan investasi di daerah berprinsip keberlanjutan lingkungan.

Data perkembangan RTRW terbaru menunjukkan bahwa dalam tempo 8 (delapan) tahun sejak disahkannya Undang-Undang Penataan Ruang, baru sekitar 80 % Perda RTRW Provinsi maupun kabupaten/kota yang sudah ditetapkan.

Tabel 1.1.
STATUS RENCANA TATA RUANG WILAYAH
Per Tanggal 9 Januari 2015¹⁵

RTRW	Total	Sudah Menetapkan	Belum Menetapkan
Provinsi	34 provinsi	25 provinsi (74%)	9 provinsi (26%)
Kabupaten	412 kabupaten	321 kabupaten (78%)	91 kabupaten (22%)
Kota	93 kota	82 kota (86%)	13 kota (14%)

Sumber : Sekretariat BKPRN Kementerian PPN/Bappenas

¹⁵ Diolah berdasarkan data *Perkembangan Status Penetapan Rencana Tata Ruang dan Data Informasi Lainnya*, Sekretariat Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Per tanggal 9 Januari 2015.

Berdasarkan data tersebut, mengutip pernyataan pakar Tata Ruang Perkotaan Institut (Teknologi Bandung (ITB), Ross Akbar¹⁶ menyatakan bahwa tenaga ahli tata ruang di Indonesia, khususnya ahli perencanaan tata ruang yang bersertifikat masih kurang dari jumlah personil yang seharusnya dibutuhkan menyebabkan rendahnya kualitas konsep tata ruang. Masalah koordinasi antar instansi pemerintah dan, persetujuan DPRD, pergantian pimpinan atau kepala daerah juga merupakan kendala penyusunan Perda RTRW di daerah. RTRW bersinggungan dengan wilayah kehutanan (alih fungsi hutan) yang menyebabkan konflik pemanfaatan ruang dengan kawasan hutan kerap dijadikan alasan penghambat oleh pemerintah daerah dalam penyusunannya.

Secara yuridis, mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memang tidak ada sanksi hukum bagi daerah yang belum memiliki RTRW, hal serupa juga ditegaskan oleh pernyataan Dadang Rukmana, Direktur Perkotaan Direktorat Jenderal Penataan Ruang Kementerian PU¹⁷. Ketidaktaatan pemerintah dalam melaksanakan perintah Pasal 78 Ayat (4) Undang-Undang Penataan Ruang berdampak pada tidak adanya acuan pembangunan daerah sehingga menghambat mobilitas

¹⁶ Antique, Alfin Tofler, “**Baru 40%, Kabupaten Kota Punya Perda Tata Ruang**”, sumber <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/360262-baru-40---kabupaten-kota-punya-perda-tata-ruang>, Edisi Rabu, 17 Oktober 2012, diakses pada 15 Maret 2015.

¹⁷ Kementerian Pekerjaan Umum menargetkan seluruh provinsi dan kabupaten/kota akhir tahun 2014 memiliki peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah. Tidak akan dikenakan sanksi bagi daerah yang belum memiliki RTRW, tetapi pemerintah tidak akan memprioritaskan pembangunan infrastruktur di daerah tersebut. Data dari Direktorat Jenderal Penataan Ruang per 14 Februari 2014; (1) dari 34 provinsi, sebanyak 21 provinsi atau 60,61% sudah menerbitkan Perda RTRW dan 13 provinsi sudah mendapatkan Persetujuan Substansi Menteri PU, (2) dari 491 kabupaten/kota, sebanyak 348 kabupaten/kota atau 70,88% sudah menerbitkan Perda RTRW, 141 kabupaten/kota sudah mendapatkan Persetujuan Substansi Menteri PU, dan 2 kabupaten/kota ditangani oleh BKPRN. Ewo Raswa, “**Seluruh Daerah Ditargetkan Miliki Perda RTRW Tahun Ini**”, <http://www.ift.co.id/posts/seluruh-daerah-ditargetkan-miliki-perda-rtrw-tahun-ini>, diakses 8 Februari 2015.

investasi dan lemahnya perlindungan lingkungan berkelanjutan. Dampak-dampak tersebut tentu saja merugikan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Dari sisi ekonomi, Perda RTRW memiliki kekuatan hukum untuk menentukan lokasi, status lahan, dan rencana penggunaan lahan seperti ketentuan Pasal 4 Keputusan Presiden 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan berdasarkan pada RTRW¹⁸.

Penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggungjawab merupakan representatif dari pemerintahan yang baik (*good governance*). Bertanggungjawabnya pemerintah dalam melaksanakan kekuasaannya (hak dan kewajiban) kepada rakyat (yang memberikan kekuasaan) merupakan bentuk pengawasan atas apa yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam negara demokratis, rakyat sebagai pemegang tertinggi kedaulatan negara, rakyat sebagai pemilik seluruh kekayaan negara, sumber-sumber pendapatan negara/pemerintah, kekuasaan, dan sebagainya. Maka merupakan suatu hal yang wajar ketika rakyat meminta pertanggungjawaban pemerintah yang menggunakan kekuasaan yang diberikan kepadanya untuk mempertanggungjawabkan segala bentuk sikap, kebijakan, keputusan, dan

¹⁸ *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU Nomor 2 Tahun 2012*, Pasal 6, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah. Pasal 7 Ayat (1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan: a. Rencana Tata Ruang Wilayah; b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; c. Rencana Strategis; dan d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

perbuatannya selama menjalankan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya¹⁹.

Kembali pada konsep negara berdaulat dan syarat primer sebuah negara, dan Teori Kontrak Sosial oleh Jean Jacques Rosseau menyatakan bahwa, rakyat menyerahkan sebagian haknya kepada negara melalui penyelenggara negara yang bertugas menyejahterakan rakyatnya. Mengacu pada konteks perjanjian dalam hukum perdata, ketika penyelenggara negara lalai melaksanakan tugas penyelenggaraan negara, lalai menyejahterakan rakyatnya, maka pemerintah bisa dinyatakan telah melakukan wanprestasi (ingkar janji). Selanjutnya bisa diartikan pula rakyat berhak menggugat haknya kepada negara dan penyelenggara negara.

Seperti yang terjadi di kota Samarinda, Kalimantan Timur pada tahun 2013 terjadi gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) antara dua puluh orang penggugat yang berasal dari masyarakat sipil melawan perwakilan negara Republik Indonesia. Dua puluh orang penggugat tersebut memiliki latar belakang yang berbeda-beda, ada petani, mahasiswa, penggiat lingkungan, dan anggota organisasi masyarakat. Masyarakat mengirimkan gugatan kepada²⁰ Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Kota Samarinda, Walikota Samarinda, Kementerian Energi dan Sumber Daya

¹⁹ Joko Widodo, **Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah**, (Surabaya: Insan Cendikia, 2001), hlm. 147.

²⁰ Pengadilan Negeri Samarinda, **Putusan Pengadilan Negeri Samarinda Nomor 55/Pdt. G/2013/PN. Smda.**, Hlm. 2-3. Tergugat I : Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah RI Cq. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Cq. Pemerintah Kota Saamrinda Cq. Walikota Samarinda; Tergugat II : Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah RI Cq. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI Cq. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM); Tergugat III : Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah RI Cq. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Cq. Gubernur Provinsi Kalimantan Timur; Tergugat IV : Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah RI Cq. Kementerian Lingkungan Hidup RI; Tergugat V : Negara Republik Indonesia Cq. DPRD Tingkat II Kota Samarinda.

Mineral, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Gubernur Provinsi Kalimantan Timur, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, dan DPRD Tingkat II Kota Samarinda.

Dalam posita (*fundamentum petendi*) gugatannya, bahwa tergugat melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum. Perbuatan melawan hukum yang dimaksud adalah²¹ :

1. Tergugat I : (1) Penerbitan Izin Usaha Pertambangan sebelum seluruh syarat terpenuhi; (2) Kelalaian dalam penerapan prosedur pemberian izin pertambangan; (3) Pelanggaran perencanaan tata ruang dan wilayah; (4) Kelalaian dalam pengawasan ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan usaha; (5) Kelalaian dalam menetapkan keputusan AMDAL dalam memulai kegiatan usaha.
2. Tergugat II : (1) Kelalaian dalam pengawasan reklamasi dan pascatambang; (2) Pelanggaran Ruang Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Samarinda.
3. Tergugat III : (1) Kurangnya pengawasan terhadap pemberi izin (Tergugat I dan Tergugat III); (2) Kelalaian Tergugat II dalam komitmen penurunan Emisi Gas Rumah Kaca; (3) Luas wilayah Kuasa Pertambangan (KP) yang tidak sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan; (4) Kelalaian dalam menjalankan evaluasi IUP Produksi; (5) Kelalaian dalam pengawasan reklamasi dan pasca tambang.

²¹ Ibid., Hlm. 10-23.

4. Tergugat IV : (1) Kelalaian dalam menetapkan keputusan kelayakan AMDAL dalam memulai kegiatan usaha; (2) Pelanggaran atas audit lingkungan hidup; (3) Kelalaian dalam pengawasan ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan usaha; (4) Kelalaian Tergugat IV dalam komitmen penurunan emisi gas rumah kaca; (5) Pelanggaran kewenangan Tergugat IV dalam upaya perlindungan lingkungan hidup.
5. Tergugat V : (1) Kelalaian Tergugat V dalam menyetujui APBD Kota Samarinda; (2) Peraturan daerah yang tidak mendukung lingkungan hidup;

Penggugat berkeyakinan dengan didasarkan oleh fakta-fakta tersebut yang bisa dibuktikan secara logis dan ilmiah ditinjau dari konsep perbuatan melawan hukum, maka tanggungjawab hukumnya adalah adanya unsur kesalahan (*schuld*) yang dapat diartikan juga sebagai kealpaan atau kelalaian (*onachtzaamheid*) sebagai anonim dari kesengajaan. Dalam konteks penyelenggaraan negara, maka dapat dikatakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*).

Berdasarkan Pasal 1365²² jo 1366²³ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menegaskan bahwa adanya implikasi antara kesalahan dengan kerugian. Dalam positanya, para penggugat menguraikan kerugian-kerugian yang diderita akibat dari kesalahan dan kelalaian yang dilakukan

²² *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pasal 1365 berbunyi, “Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

²³ *Ibid.*, Pasal 1366 berbunyi, “Setiap orang bertanggungjawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaiannya”.

para tergugat. Kerugian tersebut mengacu pada wewenang penggugat sebagai warga negara Indonesia dan masyarakat kota Samarinda yang haknya dijamin dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, memiliki hak untuk memperoleh standar hidup dan lingkungan hidup yang baik dan sehat²⁴ berdasarkan Hak Asasi Manusia²⁵, serta Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup²⁶.

Dalam putusannya majelis hakim menyatakan para tergugat lalai dalam melaksanakan kewajibannya untuk menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang mengakibatkan kerugian kepentingan umum bagi warga negara, khususnya warga kota Samarinda dan menghukum para tergugat untuk mengatur kembali suatu kebijakan umum mengenai pertambangan batu bara yang meliputi : evaluasi terhadap seluruh izin pertambangan batu bara yang telah dikeluarkan, mengawasi pelaku usaha untuk merealisasikan reklamasi dan pascatambang, perbaikan fungsi lingkungan hidup, melakukan upaya strategis dalam perlindungan kawasan pertanian dan perikanan masyarakat dari pencemaran sebagai akibat kegiatan pertambangan batu bara.

²⁴ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, op. cit.*, Pasal 28 A berbunyi, “Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya” dan 28 H berbunyi, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

²⁵ *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, Pasal 2 berbunyi, “Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan, serta keadilan”.

²⁶ *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 65 Ayat (1) berbunyi, “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”.

Contoh kasus gugatan *citizen lawsuit* di Samarinda tersebut merupakan contoh dari penyelewengan hukum dalam penegakan hukum. Penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah daerah melakukan perbuatan melawan hukum yang tidak hanya berupa tidak melaksanakan kewajiban hukum yang ditugaskan kepadanya atau melakukan kelalaian dalam melaksanakan kewenangan atau juga mengindahkan asas-asas hukum dalam penyelenggaraan negara. Padahal asas-asas tersebut merupakan pedoman dalam merealisasikan sumpah jabatannya. Di Indonesia, kita mengenal Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Pada setiap peraturan perundang-undangan pasti memiliki jiwa atau ruh, jiwa tersebut adalah asas-asas yang selalu diletakan pada awal pasal.

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik merupakan pedoman pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Sedangkan bagi masyarakat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik²⁷ menjadi indikator untuk menilai keberhasilan pemerintah dalam upaya menyejahterakan rakyatnya. Asas-asas tersebut di Indonesia, ditetapkan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi²⁸ :

²⁷ ***Undang-undang Administrasi Pemerintahan***, UU No. 30 Tahun 2014. Pasal 10. TLN No. 5601, Pasal 1 Angka 17, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

²⁸ Ibid., Pasal 10. TLN No. 5601, Pasal 10 Ayat (1); huruf a; Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Huruf b; Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga

1. Kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik

Jadi, dari uraian di atas peneliti menangkap adanya isu hukum, yaitu pertanggungjawaban hukum dan akibat hukum terhadap urgensi penyusunan atau penyesuaian RTRW dalam penyelenggaraan negara berdasarkan amanat Ketentuan Penutup Pasal 78 Ayat (4) Huruf c tentang batas akhir penyusunan atau penyesuaian RTRW Kabupaten/kota. Masalah hukum tersebut mengindikasikan pemerintah daerah melakukan ketidaktaatan pada ketentuan penyusunan peraturan perundang-undangan

Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita. Huruf c; Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Huruf d; Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Huruf e; Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Huruf f; Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Huruf g; Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Huruf h; Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Fokus penelitian ini adalah masalah yang ditimbulkan oleh tidak adanya pengaturan hukum yang jelas dan tegas akibat penyesuaian peraturan daerah kabupaten/kota terhadap peraturan daerah provinsi tentang RTRW, serta keterlambatan pemerintah daerah dalam Perda RTRW kabupaten/kota. Oleh sebab itu, peneliti melakukan penelitian tesis yang berjudul, “Tanggung Jawab Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034”.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka permasalahan hukum yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034?
2. Apa akibat hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terhadap Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan Penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan dan mendeskripsikan bentuk tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisa akibat hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terhadap Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034.

1.4. Manfaat Penulisan

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Manfaat Akademik, penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan dalam ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara dalam mengkaji peraturan daerah rencana tata ruang wilayah dari perspektif Teori Perundang-Undangan dan Teori Tanggung Jawab.
2. Manfaat Praktik, penelitian ini bermanfaat sebagai salah satu dasar pemikiran untuk memperbaiki norma hukum administrasi negara mengenai penyesuaian peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Keaslian dalam penelitian merupakan unsur terpenting demi menjaga kredibilitas seorang peneliti. Selain sebagai referensi bahan hukum, beberapa penelitian sebelumnya membuka pikiran peneliti untuk menemukan masalah baru yang belum diteliti. Penelitian mengenai RTRW dari sisi yuridis sering kali dilakukan tidak hanya oleh akademisi, tetapi juga oleh praktisi yang fokus pada isu Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, maupun Hukum Agraria. Peneliti telah menelusuri beberapa penelitian hukum yang berkaitan dengan tanggung jawab pemerintahan daerah, namun belum menemukan penelitian hukum yang membahas tentang penyesuaian peraturan daerah tentang RTRW.

Adapun penelitian sebelumnya yang peneliti gunakan sebagai referensi, antara lain :

1. Penelitian disertasi oleh Edy Lisdiyono pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2008 yang berjudul, “Legislasi Penataan Ruang : Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang”. Hasil penelitian *socio legal* ini adalah adanya pergeseran kebijakan hukum tata ruang yang lebih condong ke kepentingan kekuatan pasar atau pemilik modal dan memenuhi permintaan kawasan terbangun. Dampaknya ialah ketidakteraturan ruang kota, bencana alam yang diakibatkan dari kerusakan lingkungan, serta konflik-konflik agraria antara masyarakat dengan pemerintah dan pengusaha. Solusi yang ditawarkan adalah rekonstruksi kebijakan hukum tata

ruang yang bersifat “relasional-kolektif” dan “partisipatoris-responsif”²⁹

2. Penelitian skripsi oleh Andri Purnawan, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul penelitian, “Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia” pada tahun 2012. Hasil penelitian ini adalah kelemahan dalam mekanisme pertanggungjawaban hukum kepala daerah dalam Pasal 29 Ayat (4) dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sehingga perlu revisi terhadap kedua pasal tersebut. Kekosongan hukum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengenai mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah yang melanggar larangan dan tindak pidana dengan ancaman penjara kurang dari lima tahun juga menjadi dasar untuk direvisinya undang-undang tersebut³⁰.
3. Penelitian dalam bentuk jurnal oleh Muhammad Syarif Nuh dari Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar yang berjudul, “Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan” pada tahun 2012. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintah daerah belum optimalnya dalam melaksanakan fungsi dan pertanggungjawabannya dalam penyelenggaraan urusan pemerintah dan pelayanan publik. Muhammad Syarif Nuh juga

²⁹ Edy Lisdiono, *Legislasi Penataan Ruang : Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, (Semarang : Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 17.

³⁰ Andri Purnawan, *Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2012), hlm. 135.

memaparkan bahwa ketidakefektifan tersebut memunculkan respon masyarakat yang memiliki peran dan fungsinya sebagai penuntut nilai atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Penelitian yang membahas tanggung jawab pemerintahan daerah dalam penyesuaian peraturan daerah tentang RTRW belum ditemukan oleh peneliti. Beberapa penelitian terkait tanggung jawab pemerintahan daerah hanya membahas mengenai bentuk-bentuk tanggung jawab oleh pemerintahan daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan negara. Sedangkan penelitian tesis ini difokuskan untuk menganalisis tanggung jawab hukum oleh pemerintahan daerah dalam penyesuaian peraturan daerah kota/kabupaten tentang RTRW dan akibat hukum yang ditimbulkan dari Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Oleh karena itu, berdasarkan penelusuran tersebut, bisa dikatakan bahwa penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini berbeda dengan yang sebelumnya. Walau demikian, penelitian sebelumnya cukup membantu dalam penyelesaian tesis ini sebagai referensi peneliti.

1.6. Kerangka Teoritik

1.6.1. Teori Tanggung Jawab Hukum

Secara etimologi kata pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab. Tanggung jawab adalah (1) keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dsb)³¹. Kamus Besar Bahasa Indonesia

³¹ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** Daring, <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> diakses tanggal 27 Mei 2015.

memuat beberapa kata turunan dari tanggung jawab, yaitu bertanggung jawab³², menanggungjabawi³³, penanggungjawab³⁴, pertanggungjawaban³⁵, dan mempertanggungjawabkan³⁶. Sedangkan dalam Kamus Hukum Black's Law Dictionary terdapat dua kata yang diasosiasikan sebagai pertanggungjawaban, yaitu *liability*³⁷ dan *responsibility*³⁸.

³² Ibid., Bertanggung jawab adalah berkewajiban menanggung;memikul tanggung jawab; menanggung segala sesuatunya.

³³ Ibid., Menanggungjabawi adalah mempertanggungjawabkan.

³⁴ Ibid., Penanggungjawab adalah orang yang bertanggung jawab.

³⁵ Ibid., Pertanggungjawaban adalah perbuatan (hal, dsb) bertanggung jawab; sesuatu yang dipertanggungjawabkan.

³⁶ Ibid., Memepertanggungjawabkan adalah memberikan jawab dan menanggung segala akibatnya (kalau ada kesalahan); memberikan pertanggungjawaban.

³⁷ Henry Campbell Black, **Black's Law Ditionary, Fifth Edition**, (USA: ST. Paul Minn. West Publishing Co., 1979), hlm. 823. *Liability* : "Condition of being actually or potentially subject to an obligation; condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden; condition which creates a duty to perform an act immediately or in the future". Jika diterjemakan secara bebas, maka pertanggungjawaban adalah kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. Maka peneliti berkesimpulan bahwa pertanggungjawaban ialah kewajiban yang dibebankan kepada seseorang yang diberi kewenangan untuk melaksanakan sebuah konsekuensi atas perbuatan hukumnya.

³⁸ Ibid., *Responsibility* : "The state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, ability and capacity". Jika diterjemahkan secara bebas berarti hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. *Responsibility* dapat juga diartikan, "The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused" yang berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya member ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya. Dari pengertian responsibility di atas muncul istilah *responsible government*: "This term generally designates that species of governmental system in which the responsibility for public measures or acts of state rests upon the ministry or executiv council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or the defeat of an important measure advocated by them", istilah tersebut umumnya menunjukkan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal mana pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi

Istilah *liability* dalam penggunaan praktis diartikan pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* merujuk pada pertanggungjawaban politik³⁹. Dalam ilmu administrasi, *responsibility* diartikan sebuah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya segala yang telah diwajibkan kepadanya. Pertanggungjawaban juga bermakna meskipun seseorang memiliki kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya⁴⁰.

Selain berfungsi sebagai alat/kelengkapan negara, lembaga eksekutif juga berfungsi sebagai administrasi negara, berbeda dengan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Lembaga eksekutif memiliki kekuasaan mandiri yang diberikan oleh negara sebagai penyelenggara administrasi negara. Dari adanya kekuasaan mandiri tersebut memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri, baik di lapangan pengaturan (*regelen*), maupun penyelenggaraan administrasi negara⁴¹.

tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka.

³⁹ Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi**, (Jakarta: Rajawali Pres, 2014), hlm. 321.

⁴⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, **Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara**, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 44-45.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 158-159.

Dapat diartikan bahwa kekuasaan yang dimiliki pemerintah sangat luas sekali. Perkembangan masyarakat dan dinamika sosial yang semakin maju menuntut luasnya tugas dan wewenang pemerintah. Kekuasaan (dapat disebut tugas dan wewenang) pemerintah yang sangat luas dan beragam itu dapat dibagi menjadi beberapa golongan, yaitu:⁴²

- a. Tugas dan wewenang di bidang keamanan dan ketertiban.
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat-menyurat sampai kepada dokumentasi, dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang negara di bidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Pada penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban melekat pada jabatan yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Ditinjau dari hukum publik, kewenangan inilah yang memunculkan pertanggungjawaban⁴³. Kemudian mekanisme pertanggungjawaban tersebut dilaksanakan berdasarkan cara-cara kewenangan itu diperoleh⁴⁴. Suwoto menyebutkan bahwa pengertian

⁴² Bagir Manan, **Lembaga Kepresidenan**, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII, 2003), hlm. 122-125.

⁴³ Ridwan HR, op.cit., hlm. 334. Prinsip umum hukum publik menyatakan bahwa, “*geen bevoegdheid zonder verantwoedelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bi la mas-uliyat*”, (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.

⁴⁴ Suwoto Mulyosudarmo, **Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawasaksara)**, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 43. Mengutip uraian Gablentz, “*Theoretically the politican or administrative is responsible to those who give him the mandate. His responsibility in the first place is to the superior in office and to competent*

tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal⁴⁵. Perbedaan dari kedua aspek itu ialah adanya pertanggungjawaban hukum kepada pihak ketiga melalui pengadilan sebagai implikasi dari penggunaan kewenangan⁴⁶.

Menurut Sjachran Basah, kemungkinan penyebab kerugian warga negara ada dua, yaitu sikap tindak administrasi negara yang melanggar hukum dan sikap tindak administrasi menurut hukum⁴⁷. Kelalaian dalam pelaksanaan hukum yang benar dan berharga merupakan tanggung jawab administrasi negara, sedangkan hukum yang tidak benar dan tidak berharga menjadi tanggung jawab lembaga legislatif sebagai pembuat hukum.

judge. Who act representative of the sovereign; and finally to god. When the sovereign is people, its judgement is expressed through public opinion, election or special tribunal", (Secara teoritis, politisi atau pemerintah bertanggung jawab kepada yang member mereka mandate. Pertama-tama, pertanggungjawabannya ditujukan kepada atasannya dan kepada hakim yang bertindak mewakili pemegang kedaulatan; dan akhirnya kepada Tuhan. Bila pemegang kedaulatan adalah rakyat, maka penilaiannya dicerminkan melalui opini public, pemilu, atau pengadilan khusus).

⁴⁵ Suwoto Mulyosudarmo, **Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia**, Disertasi, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 80. Suwoto menyebutkan pengertian tanggung jawab mengandung aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang mengandung aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Sedangkan pertanggungjawaban yang mengandung aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.

⁴⁶ Ridwan HR, op.cit., hlm. 335. Dalam proses peradilan, hakim berwenang memeriksa dan menguji ada atau tidaknya kerugian dari penggunaan wewenang tersebut kepada pihak lain. Jika ternyata terbukti dalam proses peradilan bahwa penggunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan itu menyebabkan kerugian, maka hakim dalam putusannya berwenang membebaskan tanggung jawab kepada pejabat yang bersangkutan.

⁴⁷ Sjachran Basah, **Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara**, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 11. Timbulnya kerugian yang diderita warga negara menurut Sjachran Basah dapat disebabkan karena dua kemungkinan; *pertama*, sikap tindak administrasi yang melanggar hukum, yaitu pelaksanaan yang salah, padahal hukumnya benar dan berharga; *kedua*, sikap tindak administrasi yang menurut hukum, bukan pelaksanaannya yang salah melainkan hukum itu sendiri yang secara materiil tidak benar dan tidak berharga.

Dalam konteks pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah, maka pertanggungjawaban hukum terjadi jika adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh kepala daerah. Pertanggungjawaban tersebut merupakan pertanggungjawaban dengan sanksi yang dapat berupa sanksi administratif, sanksi pidana, dan/atau sanksi perdata. Dalam hal ini kepala daerah wajib memepertanggungjawabkan secara hukum pelanggaran hukum yang dilakukannya berdasarkan penilaian hukum dan pembuktian oleh hakim⁴⁸.

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Muhammad Syarif Nuh bahwa tindakan pejabat terbagi dua, yaitu tindakan termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi⁴⁹. Pembedaan tersebut memiliki implikasi terhadap tanggung jawab pidana⁵⁰, tanggung jawab perdata, tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Pada dasarnya tanggung jawab pemerintah itu terbatas, maksudnya adalah tindak pemerintahan yang dilakukan pemerintah

⁴⁸ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi Cetakan Kedua*, op.cit., hlm. 69.

⁴⁹ Muhammad Syarif Nuh, op.cit., hlm. 57. Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Philipus M. Hadjon bahwa tindakan pejabat harus dicermati. Tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi. Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek

⁵⁰ Ibid., Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan.

daerah itu berdasarkan jabatannya sehingga berimplikasi hukum terhadap tanggung jawab jabatannya atau tindakan pemerintahan dilakukan secara nyata menggunakan kewenangannya dengan tujuan lain sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dengan tujuan lain tersebut dapat diartikan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang. Jika seperti itu, maka pertanggungjawabannya secara pribadi. Pertanggung jawaban hukum ini bisa dilaksanakan setiap saat, tanpa menunggu masa jabatan pemerintah daerah berakhir. Jadi dapat disimpulkan bahwa bentuk pertanggungjawaban hukum adalah pertanggungjawaban dari implikasi/akibat hukum yang disebabkan oleh adanya pelanggaran hukum oleh pemerintah melalui mekanisme pendakwaan (*impeachment*).

Dalam hukum administrasi, ada tiga cara utama sumber kewenangan pemerintah, yaitu kewenangan atribusi⁵¹, delegasi⁵², dan mandat⁵³. Ketiga sumber kewenangan tersebut sebagai indikator efisiensi kerja bagi pengawasan administratif bercorak hukum. Sedangkan pengawasan administratif bercorak kebijakan (politik)

⁵¹ **Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan**, op. cit., Pasal 1 angka 22; Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh peraturan perundang-undangan. Artinya kewenangan tersebut bersifat melekat terhadap pejabat yang mengemban jabatannya.

⁵² *Ibid.*, Pasal 1 Angka 23; Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan lainnya. Dapat juga diartikan pelimpahan kewenangan yang berimplikasi pada tanggung jawab yang ditanggung oleh penerima delegasi.

⁵³ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 24; Mandat adalah organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organisasi atas namanya. Pada mandate tidak terjadi pelimpahan tanggung jawab, jadi tanggung jawab tetap melekat pada pemberi mandat.

berdasarkan pada asas kebebasan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri yang biasa disebut *pouvoir discretionnaire* atau *freies Emerssen*. Penyebab lahirnya *freies Emerssen* ini adalah keadaan disaat pejabat administrasi tidak memiliki kewenangan membentuk perundang-undangan untuk menyelesaikan persoalan yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan atau kekosongan hukum.

Peraturan kebijakan ini ditujukan kepada pejabat administrasi yang mengeluarkan kebijakan itu sendiri dan kepada badan/pejabat administrasi negara lainnya, tetapi tidak pernah ditujukan kepada umum. Akan tetapi dikeluarkannya kebijakan itu dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, maka tentu saja berdampak tidak langsung bagi masyarakat umum. Van Kreveld menyusun syarat yang harus dipenuhi dalam suatu peraturan kebijakan, yaitu⁵⁴:

- 1) Tidak dapat bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya;
- 2) Tidak dapat bertentangan dengan nalar yang sehat;
- 3) Harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu meminta advis teknis dari instansi yang berwenang, rembukan dengan para pihak terkait dan mempertimbangkan alternatif yang ada;
- 4) Isi kebijakan harus memuat hak dan kewajiban warga masyarakat yang terkena dampak dan ada kepastian hukum yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal);
- 5) Pertimbangan tidak harus rinci, asalkan jelas tujuan dan dasar pertimbangannya;
- 6) Harus memenuhi syarat kepastian hukum materil, artinya hak yang telah diperoleh dari warga yang

⁵⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 79-80.

terkena dampak harus dihormati, kemudian harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Merujuk pada uraian di atas bahwa peraturan kebijakan itu bukan peraturan perundang-undangan dan tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan (sebab atas dasar kebebasan pemerintah/*freies Emerssen*), maka pertanggungjawaban atas kebijakan itu berbeda dengan kebijakan yang lahir dari peraturan perundang-undangan dan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan.

1.6.2. Teori Perundang-Undangan

Istilah “perundang-undangan” memiliki dua pengertian, yaitu proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara dan segala peraturan-peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan⁵⁵. Peraturan-peraturan tersebut baik di tingkat pemerintahan pusat, maupun daerah merupakan sekumpulan norma hukum. Dari daya berlakunya sebuah norma hukum, maka dapat dibedakan menjadi dua, yaitu norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmahlig*)⁵⁶ dan norma hukum yang beraku terus-menerus (*dauerhaftig*)⁵⁷.

⁵⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius), hlm. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 14-15. Norma hukum yang bersifat *einmahlig* ialah norma hukum yang berlakunya hanya sekali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Norma hukum sekali selesai ini erat kaitannya dengan norma hukum yang bersifat menetapkan (*beschiking*), yaitu norma hukum yang bersifat individual-konkrit dan berlaku sekali selesai.

⁵⁷ *Ibid.*, Norma hukum yang bersifat *dauerhaftig* adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus-menerus sampai peraturan itu

Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan ialah⁵⁸ :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa peraturan daerah ialah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Kepala Daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Materi muatan perda provinsi dan perda kabupaten kota berisi materi yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta memuat karakteristik daerah dan/atau penjelasan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya⁵⁹.

Selain itu, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah⁶⁰, maka daerah provinsi dipimpin dan kabupaten/kota dipimpin oleh Kepala

dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Maka norma hukum ini termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*), yaitu umum-abstrak dan berlaku terus-menerus.

⁵⁸ *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, op.cit., Pasal 7 Ayat (1).

⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 14

⁶⁰ *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, op.cit., Pasal 1 Angka 6. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengaturdan mengurus sendiri urusan

Daerah. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menganut desentralisasi⁶¹ dan dekonsentrasi⁶², mengenal dua fungsi Kepala Daerah, yaitu sebagai pemimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, serta fungsi sebagai wakil pemerintah pusat bagi pemerintah provinsi (gubernur). Maka dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan ialah kepala daerah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat pelimpahan atau delegasi serta keputusan yang bersifat penetapan⁶³.

Alur pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota diatur pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn terdiri dari beberapa tahapan, yaitu :

1. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
2. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
4. Pengesahan;
5. Penetapan;
6. Pengundangan;

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶¹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 8. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

⁶² *Ibid.*, Pasal 1 Angka 9. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

⁶³ *Maria Farida Indrati Soeprapto*, op.cit., hlm. 88.

7. Penyebarluasan; dan
8. Partisipasi Masyarakat.

Tahapan-tahapan tersebut merupakan langkah-langkah dasar yang harus dilakukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan Naskah Akademik sebagai syarat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah merupakan tujuan untuk mencari kejelasan makna berdasar kepada pengetahuan faktual yang empiris. Serta pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan metode dalam ilmu pengetahuan teori perundang-undangan.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif⁶⁴. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada tujuan penelitian ini, yaitu untuk menganalisa isu hukum dan norma-norma dalam hukum positif guna menjawab menjawab rumusan masalah yang telah disampaikan sebelumnya. Norma hukum yang dianalisa adalah tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian Perda RTRW Kabupaten/Kota dalam tesis ini mengambil contoh kasus Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata

⁶⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm. 60-61. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.

Ruang Kota Samarinda Tahun 2014-2034 dikaitkan dengan Teori Perundang-Undangan dan Teori Tanggung Jawab Hukum.

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Peneliti menggunakan dua pendekatan penelitian guna menjawab rumusan masalah, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

1.7.2.1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena objek kajiannya adalah norma hukum dalam sistem hukum positif⁶⁵. Peneliti menilai bahwa isu hukum dalam penelitian ini adalah adanya konflik norma antara Undang-Undang Penataan Ruang dengan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.7.2.2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus, yaitu Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034. Peraturan daerah tersebut digunakan sebagai contoh kasus karena peraturan daerah tersebut disahkan menjadi Perda RTRW Kota sebelum Perda RTRW Provinsi disahkan, sehingga relevan dengan isu hukum yang akan diteliti dalam tesis ini.

⁶⁵ Ibid., hlm. 137.

1.7.3. Jenis Bahan Hukum

1.7.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum yang digunakan, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah;

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penataan Ruang Daerah;
9. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi;
10. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten;
11. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota;
12. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum, seperti buku, jurnal-jurnal penelitian, pendapat para ahli hukum, serta artikel-artikel ilmiah lainnya yang ada korelasinya dengan masalah hukum yang diteliti. Jurnal yang dijadikan bahan hukum sekunder adalah :

1. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, No. 2, Vol. 18, April 2011: 212-228 dan No. 3, Vol. 18, Juli 2011: 336-363;

2. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, “MMH”, Jilid 41, No. 1, Januari 2012;
3. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, “Pamator”, Vol. 3 No. 3, Oktober 2010; dan
4. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, “Jurisprudence”, Vol. 1, No. 2, September 2004: 137-157.

Bahan hukum sekunder juga berupa dokumen-dokumen dari proses penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 yang berasal dari beberapa instansi yang berhasil peneliti dapatkan, antara lain :

1. Notulensi Rapat BKPRN Kota Samarinda pada Rabu, 8 Agustus 2012;
2. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Samarinda Nomor 35 Tahun 2013 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Samarinda terhadap Pengesahan 17 (Tujuh Belas) buah Rancangan Peraturan Daerah Kota Samarinda Menjadi Peraturan Daerah Kota Samarinda;
3. Notulensi Hasil Pembahasan Finalisasi tentang Raperda RTRW Kota Samarinda 2013-2033 pada 27 Maret 2013;
4. Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 188.342/K.103/2014 tentang Hasil Evaluasi Rancangan

Peraturan Daerah Kota Samarinda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034.

1.7.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang akan digunakan, yaitu bahan hukum yang dapat menunjang pengetahuan peneliti untuk menganalisis masalah hukum. Bahan hukum tersier yang akan digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Black's Law Dictionary-8th Edition.

Selain itu peneliti juga melakukan wawancara dengan beberapa pihak terkait penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014. Adapaun pihak yang peneliti wawancara, antara lain :

1. Ari Setiawan, Staf Pelaksana Sub Bagian Perundang-Undangan, Bagian Hukum Sekretaris Daerah, Kota Samarinda;
2. Narulita Haidinawati Ibay, S.T., M.T., Kepala Sub Bidang Teknis Pengembangan Wilayah, Badan Perencanaan dan Pembangunan, Kota Samarinda;
3. Hasnah A.K., S.E., Kepala Sub Bagian Risalah dan Persidangan, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kota Samarinda; dan
4. Haris Retno Susmiyati, S.H., M.H., dosen di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Kota Samarinda.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum yang digunakan peneliti adalah dengan studi kepustakaan dengan mengumpulkan sumber-sumber bahan hukum yang telah disebutkan sebelumnya untuk kemudian dicari informasi yang ada korelasinya dengan isu hukum yang diteliti. Penelusuran sumber-sumber bahan hukum tersebut dilakukan di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, dan penelusuran melalui internet.

Selain itu, peneliti juga melakukan studi lapangan dengan mengunjungi beberapa instansi terkait penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014, seperti :

1. Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda;
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Samarinda;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Samarinda.

Studi lapangan tersebut dilakukan pada tanggal 9-14 Juli 2015.

1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik pengolahan dan analisis bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan seluruh bahan hukum, kemudian dianalisis menggunakan metode induktif, yaitu menguraikan fakta-fakta hukum secara umum untuk dianalisis yang menghasilkan

sebuah kesimpulan khusus⁶⁶. Berikut tahapan-tahapan analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini :

1. Analisis Peraturan Perundang-Undangan tentang Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah dalam Penyesuaian Perda RTRW

Pada tahap ini peneliti akan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang ada korelasinya dengan rumusan masalah dengan metode pendekatan perundang-undangan. Dalam penelitian ini peneliti menganalisis undang-undang yang mengatur tentang kewajiban dan kewenangan pemerintahan daerah untuk menyesuaikan perda RTRW, yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Fokus analisisnya adalah korelasi antara kedua undang-undang tersebut untuk membuat konstruksi tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan negara dikaitkan dengan Teori Tanggung Jawab.

2. Analisa Akibat Hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Pada tahap ini peneliti menggunakan pendekatan kasus, yaitu Perda Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana

⁶⁶ Ibid. hlm. 89.

Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034
dikaitkan dengan Teori Perundang-Undangan.

1.8. Sistematika Penulisan

Penelitian hukum berupa tesis ini dirancang terdiri dari bab-bab sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Pada bagian Latar Belakang dijelaskan mengenai problematika filosofis, probrematika teoritis, problematika yuridis, dan problematika sosiologis. Dari permasalahan-permasalahan hukum itulah kemudian ditarik isu hukum yang secara khusus dirumuskan dalam Rumusan Masalah. Tujuan dan Manfaat juga akan mendeskripsikan arah dilakukannya penelitian ini. Bagian Orisinalitas Penelitian merupakan bagian penegas bahwa penelitian ini murni dari buah pemikiran peneliti dan sebagai pembanding terhadap penelitian-penelitian sebelumnya yang sejenis. Kerangka Teoritik berisi uraian singkat tentang Teori Tanggung Jawab dan Teori Perundang-Undangan. Teori-teori tersebut akan menjadi alat untuk mengkaji permasalahan yang dirumuskan di Rumusan Masalah . Metode Penelitian akan memudahkan pembaca untuk mengetahui alur berpikir peneliti dan sistematika penelitian. Metode Penelitian terdiri dari Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis Bahan

Hukum, Teknik Pengumpulan Bahan Hukum, dan Teknik Analisis Bahan Hukum.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi uraian singkat tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Perundang-Undangan Penataan Ruang, dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

BAB III : PEMBAHASAN

Pada bab ini akan berisi pembahasan tentang tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034 dan analisa mengenai akibat hukum dari Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Penataan Ruang.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan yang merangkum hasil pembahasan dan saran yang memuat ide hasil penelitian yang diharapkan bermanfaat.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian tentang Pemerintahan Daerah

2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom⁶⁷. Pada sistem ketatanegaraan kesatuan, jabatan pemerintah daerah mendapatkan kekuasaan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan⁶⁸. Sedangkan dalam UU Penataan Ruang disebutkan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah⁶⁹.

Istilah Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 UU Pemerintahan Daerah⁷⁰ menunjuk pada organ atau jabatan, sedangkan istilah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota menunjuk pada pejabat. Sedangkan istilah dari pemerintahan, yaitu melaksanakan tugas dan wewenang serta

⁶⁷ *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, op. cit., Pasal 1 Angka 2.

⁶⁸ Joeniarto, *Pemerintahan Lokal; Asas Negara Kesatuan dengan Otonomi yang Seluas-luasnya*, (Yogyakarta : Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1967), hlm. 15.

⁶⁹ *Undang-Undang Penataan Ruang*, op. cit., Pasal 1 Angka 8.

⁷⁰ *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, op.cit., **Pasal 59 Ayat (1)** Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. **Ayat (2)** Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah atas nama Pemerintah Daerah⁷¹.

Dari pengertian-pengertian di atas maka peneliti menyimpulkan bahwa pemerintah daerah adalah subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan. Haknya berupa kewenangan dalam penyelenggaraan negara, sedangkan kewajibannya adalah melaksanakan kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2.1.2. Wewenang Pemerintahan Daerah dalam Konteks Penataan Ruang

Dalam konteks penataan ruang, pemerintah dibagi menjadi tiga berdasarkan wilayah, yaitu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Fokus penelitian ini adalah pemerintah kabupaten/kota, maka wewenangnya diatur pada pasal 11 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)⁷² Undang-Undang Penataan Ruang.

⁷¹ Muhammad Syarif Nuh, “**Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**”, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makassar, Jurnal MMH Jilid 41 No. 1 Januari 2012, hlm. 52.

⁷² *Undang-undang Penataan Ruang*, op.cit., **Pasal 11 Ayat (1)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota. **Ayat (2)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana 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. **Ayat (3)** Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan: a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota; b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota; c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. **Ayat (4)** Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

2.2. Kajian tentang Penataan Ruang

Wadah dari seluruh aktifitas makhluk hidup di darat, laut, dan udara disebut ruang⁷³. Ruang pada dasarnya bersifat tetap, tidak berkembang dan bertambah, sehingga terbatas penggunaannya. Penggunaan yang terbatas membutuhkan suatu pengelolaan yang baik oleh manusia. Suatu pengelolaan berupa manajemen itu disebut Penyelenggaraan Penataan Ruang.

2.2.1. Pengertian Penataan Ruang

Penyelenggaraan Penataan Ruang ini meliputi empat aspek, yaitu pengaturan⁷⁴, pembinaan⁷⁵, pemanfaatan⁷⁶, dan pengawasan

dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya. **Ayat (5)** Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota: a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

⁷³ *Undang-Undang penataan Ruang*, op.cit., Pasal 1 Angka 1, 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.

⁷⁴ *Ibid.*, **Pasal 1 Angka 9**, Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.

⁷⁵ *Ibid.*, **Pasal 1 Angka 10**, Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

⁷⁶ *Ibid.*, **Pasal 1 Angka 11**, Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

penataan ruang⁷⁷. Secara sederhana peneliti menyimpulkan bahwa penataan ruang dapat diartikan sebagai mekanisme bagaimana kita merencanakan ruang atau kota yang kita tempati yang disesuaikan dengan kemampuan wilayah tersebut untuk menampung dan mendukung aktifitas kehidupan makhluk hidup.

2.2.2. Pengaturan Penataan Ruang

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) sesungguhnya merupakan penyempurnaan Undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam UUPR ini ruang darat, laut, udara, dan ruang di dalam bumi diklasifikasikan menjadi:

1. Ruang berdasarkan Sistem: Sistem Wilayah, Sistem Internal Perkotaan.
2. Ruang berdasarkan Fungsi Utama Kawasan: Kawasan Lindung, Kawasan Budidaya.
3. Ruang berdasarkan Wilayah Administratif: Penataan Ruang Wilayah Nasional, Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Penataan Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
4. Ruang berdasarkan Kegiatan Kawasan: Penataan Ruang Kawasan Perkotaan, Penataan Ruang Kawasan Perdesaan.

⁷⁷ *Ibid.*, **Pasal 1 Angka 12**, Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

5. Ruang berdasarkan Nilai Strategis Kawasan: Penataan Ruang Kawasan Strategis Nasional, Penataan Ruang Kawasan Strategis Provinsi, Penataan Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota.
6. Urgensi Penataan Ruang
7. Ruang tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia. Hal ini disebabkan manusia selalu bergerak dan berada di dalamnya.

Ruang tidak akan ada artinya jika tidak ada manusia. Oleh karena itu, titik tolak dari perancangan ruang harus selalu didasarkan pada manusia. Edward T.Hall⁷⁸ mengemukakan bahwa hubungan manusia dengan ruang secara lingkungan dapat dibagi dua, yaitu hubungan dimensional (Antropometri) serta hubungan psikologi dan emosional (Proksemisitas). Hubungan dimensional menyangkut dimensi-dimensi yang berkaitan dengan tubuh dan pergerakan kegiatan manusia. Hubungan psikologis dan emosional menentukan ukuran-ukuran kebutuhan ruang untuk kegiatan manusia. Salah satu perasaan kita yang penting mengenai ruang ialah perasaan teritorial, perasaan ini memenuhi kebutuhan dasar akan identitas diri, kenyamanan, dan rasa aman pada pribadi manusia.

Tata Ruang yang baik, indah, dan nyaman akan membawa ketenangan dan ketentraman dalam kehidupan manusia, sehingga dapat membentuk karakter manusia yang ramah, lemah-lembut, dan penyabar. Kriteria ruang yang baik⁷⁹:

⁷⁸ Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Penataan Ruang, *Mengenal lebih Dekat Penataan Ruang Bagi Generasi Muda*, Jakarta: 2012. Hlm. 14.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 15

1. Akses antara berbagai kepentingan terhubung dengan baik.
2. Ruang di mana manusia masih bisa melakukan kegiatannya dan memelihara kelangsungan hidupnya.
3. Ruang yang nyaman dengan komposisi yang baik antar setiap elemen penyusunnya: manusia, ruang terbuka hijau, binatang, dan sebagainya.

Dari segi regulasi, dalam UU Pemerintahan Daerah Pasal 12⁸⁰ menyatakan bahwa pekerjaan umum dan penataan ruang termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya dalam UUPR Pasal 11⁸¹ menyatakan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki wewenang

⁸⁰ *Undang-undang Pemerintahan Daerah*, op.cit., **Pasal 12 Ayat (1)** Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

⁸¹ *Undang-Undang Penataan Ruang*, op.cit., **Pasal 11 Ayat (1)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategi kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota. **(2)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana 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)** Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan: a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota; b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota; c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. **(4)** Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya. **(5)** Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota: a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. **(6)** Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

dalam penyelenggaraan penataan ruang, serta Peraturan Presiden Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 4⁸² menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan berdasarkan pada RTRW.

2.3. Kajian tentang Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah

2.3.1. Pengertian Peraturan Daerah

Secara sederhana, peraturan daerah didefinisikan sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh daerah otonom (*local act*). Peraturan yang mengatur daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Definisi mengenai perda diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁸³ dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah⁸⁴.

⁸² *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres Nomor 36 Tahun 2005, **Pasal 4 Ayat (1)** Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan lebih dahulu.

⁸³ *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011 LN. Nomor 82 Tahun 2011. Pasal 1 Angka 7 Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Angka 8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

⁸⁴ *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, op.cit., Pasal 1 Angka 25, Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Hal yang diatur dalam peraturan daerah ialah urusan-urusan administrasi pemerintahan daerah yang bersifat urusan rutin dan umum, contohnya Perda Anggaran Pemasukan dan Belanja Daerah (APBD), Perda Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW), Perda Sampah, Perda Tarif Angkutan Umum dan juga untuk mengatur administrasi sebuah keadaan tertentu atau yang tidak dimiliki oleh daerah lain, contohnya Perda Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Wahea di Kabupaten Kutai Timur, Qanun Aceh⁸⁵, dan Perdasus serta Perdasi di Papua⁸⁶.

2.3.2. Pengertian Rencana Tata Ruang dan Wilayah

Pemerintah, baik pusat maupun daerah mempunyai kewenangan melakukan perencanaan tata ruang, hasil dari perencanaan tata ruang tersebut berupa rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Secara administrasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terdiri dari beberapa tingkatan:

⁸⁵ Pelaksanaan otonomi khusus Pemerintahan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Maka, peraturan daerah pemerintahan Aceh memiliki perdaturan daerah yang bersifat khusus pula, yaitu Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota. Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh, sedangkan Qanun Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

⁸⁶ Pelaksanaan otonomi khusus Pemerintahan Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus, selain memiliki Peraturan Daerah, juga memiliki instrument hukum tersendiri dalam mengatur daerahnya, yaitu Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Istimewa. Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, sedangkan Peraturan Daerah Provinsi, yang selanjutnya disebut Perdasi, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

1. Paling atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang mengatur penataan ruang wilayah seluruh Indonesia;
2. Kemudian turun satu tingkatan terdapat Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) yang mengatur penataan ruang wilayah suatu Provinsi;
3. Lalu turun lagi pada tingkatan yang sama ada dua rencana, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang mengatur wilayah suatu kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota yang mengatur wilayah suatu kota.

Bagan 2.1.
Tingkatan Rencana Tata Ruang



Sumber : Diolah berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007

RTRW yang bermacam-macam tersebut sebenarnya hanya terdiri dari dua bagian besar, yaitu struktur ruang⁸⁷ dan pola ruang⁸⁸. Setelah

⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3, 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.

⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 4, Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

selesai perencanaan, maka rencana tersebut harus diwujudkan melalui pemanfaatan ruang⁸⁹. Pada pelaksanaannya, pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi (bawah tanah). Pemanfaatan ruang tersebut harus mengacu kepada fungsi ruang yang sudah ditetapkan di dalam rencana tata ruang dan dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

Sebagaimana halnya dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya. Pemanfaatan ruang harus dapat dilaksanakan sesuai dengan⁹⁰:

1. standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
2. standar kualitas lingkungan; dan
3. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Untuk mewujudkan tata ruang yang tertib, pemanfaatan ruang harus dikendalikan melalui pengendalian pemanfaatan ruang. yang

⁸⁹ *Ibid.*, **Pasal 1 Angka 14**, Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.

⁹⁰ Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Penataan Ruang, *Mengenal lebih Dekat Penataan Ruang Bagi Generasi Muda*, op.cit., hlm 31.

meliputi peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi bagi yang melanggar. Peraturan Zonasi disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi ditetapkan dengan:

1. peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;
2. peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi; dan
3. peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi.

Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. 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.

Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat dapat imintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin. 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. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:

1. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;
2. pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
3. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
4. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

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

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

Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat. Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

1. pemerintah kepada pemerintah daerah;
2. pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan
3. pemerintah kepada masyarakat.

Pengenaan sanksi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Ketentuan sanksi diatur dalam UUPR Pasal 69-Pasal 75. Ketentuan sanksi ini mengikat semua pihak, baik pelanggar ketentuan RTRW maupun aparat pemberi ijin pemanfaatan ruang, termasuk di dalamnya adalah kita semua sebagai bagian dari institusi yang berwenang memberikan persetujuan substansi. Akan tetapi terdapat kekosongan hukum perihal keharusan untuk menyelesaikan penyusunan atau penyesuaian RTRW dan sanksinya.

Pada Ketentuan Penutup UUPR Pasal 78 Ayat (4) Huruf c mengamanatkan bahwa RTRW Kabupaten Kota harus sudah disusun atau disesuaikan paling lambat tiga tahun setelah UUPR diterbitkan atau pada bulan April 2010. Kekosongan hukum perihal sanksi hukum memang tidak ada, namun secara praktis akan terjadi kerugian terhadap kabupaten/kota yang belum menyusun atau menyesuaikan RTRW berupa terhambatnya pembangunan dan investasi. Penyesuaian RTRW Kabupaten/Kota tidak harus menunggu penyesuaian dari RTRW Provinsi. Kabupaten/kota dapat mengajukan Perda RTRW terlebih dahulu sepanjang gubernur memberikan rekomendasi.

2.3.3. Proses Legisasi Rencana Tata Ruang dan Wilayah

RTRW Kabupaten/Kota seharusnya segera diselesaikan. Oleh karena RTRW Provinsi sudah mendapat persetujuan substansi, proses legalisasi RTRW Kabupaten/Kota di Provinsi akan berjalan lebih cepat. Penyusunan RTRW dapat dimulai dengan mengaktifkan Tim BKPRD, khususnya Pokja Perencanaan Tata Ruang yang akan berperan sebagai Tim Pengarah. Selanjutnya harus dibentuk Tim Pelaksana yang bertugas untuk menyusun RTRW. Tim Pelaksana ini bisa tim swakelola yang beranggotakan staff SKPD yang dinilai memiliki kemampuan untuk menyusun RTRW, atau konsultan perencanaan yang dikontrak secara khusus.

Tahap-tahap penyelesaian RTRW adalah sebagai berikut:

1. Tahap Pertama

Tim Pelaksana bertugas untuk mengumpulkan data, melakukan analisis tata ruang dan menyusun Profil Lengkap Tata Ruang Kabupaten/Kota. Dari tahapan ini akan dihasilkan Buku Data dan Analisis;

2. Tahap Kedua

Berdasarkan Profil Lengkap Tata Ruang tersebut Tim Pengarah merumuskan Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Kabupaten/Kota;

3. Tahap Ketiga

Sesuai dengan Tujuan, Kebijakan dan Strategi di atas, Tim Pelaksana akan menyusun Rencana Struktur Ruang, Rencana Pola

Ruang dan menetapkan kawasan strategis kabupaten/kota. Rencana Struktur Ruang, Rencana Pola Ruang dan Penetapan Kawasan Strategis Kabupaten/Kota dibahas oleh Tim Pengarah yang kemudian disempurnakan oleh Tim Pelaksana;

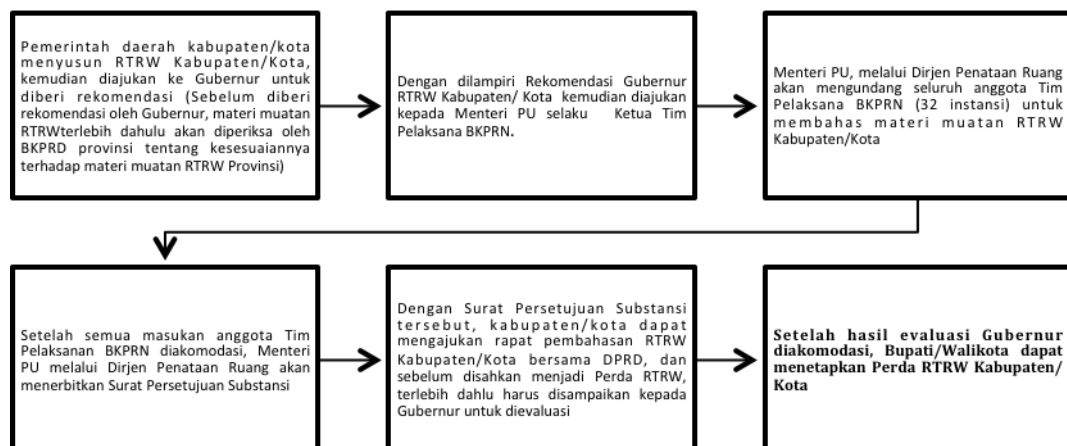
4. Tahap Keempat

Tim Pelaksana menyusun konsep Arahan Pemanfaatan Ruang dan Arahan Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Kedua hal ini sangat terkait dengan kemampuan pembiayaan dan kesiapan pemerintah daerah untuk menerapkan aturan yang relatif tegas. Karenanya perlu pembahasan yang matang. Produk tata ruang yang dihasilkan pada tahap keempat ini adalah Buku RTRW dan Album Peta RTRW.

5. Tahap kelima

Tim Pelaksana menuangkan Buku RTRW ke dalam Buku Rancangan Perda RTRW. Untuk itu Tim Pelaksana harus didukung oleh tenaga ahli yang memiliki kemampuan untuk menyusun Legal Drafting yang baik. Penyusunan RTRW Kabupaten/Kota selesai dan dapat diajukan ke BKPRD Provinsi untuk selanjutnya mendapatkan rekomendasi Gubernur.

Bagan 2.2. Proses Legalisasi RTRW



Sumber: Diolah berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007

2.4. Kajian tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Sebagai negara yang memproklamkan diri sebagai negara hukum, Indonesia menganut asas legalitas yang mana segala bentuk tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas menjadi prinsip dasar negara hukum. Akan tetapi asas ini kemudian memiliki keterbatasan, ketika terjadi persoalan yang harus mengambil tindakan cepat dan urgen. Maka seperti yang telah dijelaskan di atas, kepada pemerintah diberikan kebebasan *freies Emerssen*. *Freies Emerssen* adalah kemerdekaan bagi pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial⁹¹. Pengaturan

⁹¹ Ridwan HR, op.cit., hlm. 231. *Freies Emerssen (diskresionare)* merupakan salah satu media yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

tentang konsep *freies emerssen* dalam administrasi pemerintahan didefinisikan sebagai diskresi⁹².

Menurut Sjachran Basah dalam Ridwan HR, dalam menjalankan tujuan-tujuan negara, pemerintah melaksanakan penyelenggaraan negara melalui pembangunan. Campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat menciptakan benturan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena karena diberikan kebebasan, karena segala tindakan pemerintah harus dipertanggungjawabkan⁹³. Konsepsi negara hukum memiliki indikator kestabilan/keseimbangan antara hak dan keadilan. Media untuk menjamin keseimbangan itu ialah peradilan administrasi sebagai tempat menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB) adalah tolak ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan tujuan negara hukum atau tidak.

2.4.1. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Jazim Hamidi dalam penelitiannya menemukan pengertian AUPB adalah sebagai berikut⁹⁴:

⁹² *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, op.cit., Pasal 1 Angka 9. Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

⁹³ Ridwan HR, op.cit., hlm. 231.

⁹⁴ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 24.

- a. AUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
- b. AUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar dari AUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian besar dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Muin Fahmal dalam Hotma P. Sibuea⁹⁵ menyatakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

Penulis menyimpulkan dari uraian di atas bahwa AUPB adalah asas hukum yang bersumber dari nilai-nilai kesusilaan, didasarkan pada moral sebagai hukum riil, dan norma-norma yang berlaku. AUPB merupakan pedoman pemerintah dalam melaksanakan kewajiban dan kewenangannya sebagai penyelenggara negara. Selain itu AUPB adalah alat untuk menjamin perlindungan hukum masyarakat dari kesewenangan pemerintah serta sebagai dasar penilaian dalam peradilan atau upaya administrasi.

⁹⁵ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 151.

2.4.2. Fungsi Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas Umum Pemerintahan yang Baik secara umum dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan alat peningkatan perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan pemerintah. Kemudian AUPB dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan administrasi, sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. SF Marbun dalam Ridwan HR menjabarkan arti penting dan fungsi AUPB⁹⁶:

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penempatan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar, atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies Emerssen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*⁹⁷.
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 239.

⁹⁷ *Onrechmatige daad* adalah perbuatan pemerintah dengan unsur-unsur; (1) Perbuatan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (2) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, (3) Bertentangan dengan kesusilaan, (4) Bertentangan dengan azas kepatutan, ketelitian, dan sikap hati-hati. *Detournement de pouvoir* adalah perbuatan pemerintah dengan unsur-unsur; (1) Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi, (2) Menggunakan wewenang untuk kepentingan golongan. *Abus de droit* adalah perbuatan pemerintah dengan unsur-unsur; (1) Tindakan administrasi negara dilakukan dengan mengabaikan perundang-undangan, (2) Tindakan administrasi tidak berdasarkan undang-undang. *Ultra vires* adalah perbuatan pemerintah yang memiliki unsur-unsur; (1) Aspek Prosedur: Mengabaikan syarat prosedural yang telah ditetapkan, (2) Aspek Substantif: a. Tindakan administrasi dilakukan oleh badan atau pejabat yang salah; b. Tindakan administrasi dilakukan oleh pejabat atau badan yang tidak ditunjuk untuk itu; c. Tindakan dilakukan oleh pejabat atau badan, melampaui wewenang; d. Tindakan itu dilakukan tidak sesuai dengan tujuan hukum, e. Tindakan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang tetapi penggunaan wewenangnya melampaui waktu yang jauh yang akan datang. Terjemahan bebas berdasarkan Rum Riyanto S, "Kewenangan Pejabat Administrasi di Indonesia", Widyaiswara Utama BDK Malang, Edisi Selasa, 16 Desember 2014. Diakses melalui <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-administrasi-di-indonesia> tanggal 15 Mei 2015.

disebutkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- c. Bagi Hakim Tata Usaha Negara, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara.

Kecuali itu, AUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang. Dengan kata lain, peneliti menyimpulkan bahwa AUPB berfungsi sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*)⁹⁸.

2.4.3. Pengaturan Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Fokus dalam penelitian ini ialah AUPB yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan⁹⁹, yaitu :

- a. kepastian hukum¹⁰⁰;
- b. kemanfaatan¹⁰¹;

⁹⁸ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press), 2008. Hlm. 60. AUPB yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

⁹⁹ **Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan**, op.cit., Pasal 10.

¹⁰⁰ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf a : Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁰¹ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf b : Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- (2) kepentingan individu dengan masyarakat;
- (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
- (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
- (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- (8) kepentingan pria dan wanita.

- c. ketidakberpihakan¹⁰²;
- d. kecermatan¹⁰³;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan¹⁰⁴;
- f. keterbukaan¹⁰⁵;
- g. kepentingan umum¹⁰⁶; dan
- h. pelayanan yang baik¹⁰⁷.

Peneliti berkesimpulan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana yang disebutkan di atas ialah prinsip yang menjadi acuan untuk melaksanakan wewenang oleh pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan-atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. AUPB bersifat dinamis, yaitu berkembang

¹⁰² **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf c : Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

¹⁰³ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf d : Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

¹⁰⁴ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf e : Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

¹⁰⁵ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf f : Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

¹⁰⁶ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf g : Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

¹⁰⁷ **Ibid.**, Pasal 10 Ayat (1) Huruf h : Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

mengikuti zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu.

BAB III PEMBAHASAN

3.1. Tanggung Jawab Hukum Pemerintahan Daerah dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034

3.1.1. Kewenangan Pemerintahan Daerah Kota Samarinda dalam Penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034

Pada negara-negara berpaham demokrasi, pemerintahan negara diselenggarakan berdasarkan kekuasaan oleh pemerintah. Sebagai penyelenggara negara, pemerintah dapat diartikan dalam dua pengertian. Pertama, pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) yang mencakup seluruh alat-alat kelengkapan negara yang disebut juga lembaga-lembaga negara. Seperti yang kita ketahui, lembaga-lembaga negara tersebut ialah lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. dan kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah kekuasaan eksekutif saja¹⁰⁸. Selanjutnya, istilah pemerintah dalam tulisan ini adalah pemerintah dalam arti sempit, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota kecuali dijelaskan lain.

Selain berfungsi sebagai alat/kelengkapan negara, lembaga eksekutif juga berfungsi sebagai administrasi negara, berbeda dengan

¹⁰⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara**, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 158-159.

lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Lembaga eksekutif memiliki kekuasaan mandiri yang diberikan oleh negara sebagai penyelenggara administrasi negara. Dari adanya kekuasaan mandiri tersebut memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri, baik di lapangan pengaturan (*regelen*), maupun penyelenggaraan administrasi negara¹⁰⁹.

Dapat diartikan bahwa kekuasaan yang dimiliki pemerintah sangat luas sekali. Perkembangan masyarakat dan dinamika sosial yang semakin maju menuntut luasnya tugas dan wewenang pemerintah. Kekuasaan (dapat disebut tugas dan wewenang) pemerintah yang sangat luas dan beragam itu dapat dibagi menjadi beberapa golongan, yaitu:¹¹⁰

- a. Tugas dan wewenang di bidang keamanan dan ketertiban.
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat-menyurat sampai kepada dokumentasi, dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang negara di bidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Miriam Budiardjo menyatakan dalam teori politik tradisional bahwa rakyatlah yang memberi kekuasaan pada pihak lain untuk

¹⁰⁹ Ibid., hlm. 158-159.

¹¹⁰ Bagir Manan, **Lembaga Kepresidenan**, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII, 2003), hlm. 122-125.

memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat¹¹¹. Peneliti berkesimpulan bahwa pertanggungjawaban pemerintah merupakan sebuah kewajiban pada negara demokratis. Sebagaimana di Indonesia, pembagian kewenangan kepada tiga lembaga negara; eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pengawasan atau kontrol merupakan sistem yang efektif untuk membuat penyelenggara negara melaksanakan kewajiban sesuai dengan kewenangan dan mempertanggungjawabkannya¹¹².

3.1.1.1. Kewenangan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom¹¹³. Pada sistem ketatanegaraan kesatuan, jabatan pemerintah daerah mendapatkan kekuasaan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan¹¹⁴. Sedangkan

¹¹¹ Miriam Budiardjo, **Menggapai Kedaulatan Rakyat**, dalam Andri Purnawan, Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2012), hlm. 24.

¹¹² I Gede Pantja Aswata, **Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Disertasi, (Bandung: UNPAD, 2000), hlm. 28. A. D. Balifante menyatakan, "*Niemand dheid kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan*", (tidak ada seorang pun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya pengawasan).

¹¹³ **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, Ibid., Pasal 1 Angka 2.

¹¹⁴ Joeniarto, **Pemerintahan Lokal; Asas Negara Kesatuan dengan Otonomi yang Seluas-luasnya**, (Yogyakarta : Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1967), hlm. 15.

dalam UU Penataan Ruang disebutkan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah¹¹⁵.

Dari pengertian-pengertian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa pemerintah daerah adalah subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan. Haknya berupa kewenangan dalam penyelenggaraan negara, sedangkan kewajibannya adalah melaksanakan kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Istilah Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 UU Pemerintahan Daerah¹¹⁶ menunjuk pada organ atau jabatan, sedangkan istilah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota menunjuk pada pejabat. Sedangkan istilah dari pemerintahan, yaitu melaksanakan tugas dan wewenang serta kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah atas nama Pemerintah Daerah¹¹⁷.

¹¹⁵ *Undang-Undang Penataan Ruang*, op. cit., Pasal 1 Angka 8.

¹¹⁶ **Undang-Undang Pemerintahan Daerah**, op.cit., **Pasal 59 Ayat (1)** Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. **Ayat (2)** Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

¹¹⁷ Muhammad Syarif Nuh, “**Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**”, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makassar, Jurnal MMH Jilid 41 No. 1 Januari 2012, hlm. 52.

Dalam konteks penataan ruang, pemerintah dibagi menjadi tiga berdasarkan wilayah administratif, yaitu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Fokus penelitian ini adalah pemerintah kabupaten/kota, maka wewenangnya diatur pada pasal 11 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)¹¹⁸ Undang-Undang Penataan Ruang.

Subjek dalam objek penelitian ini ialah pemerintahan daerah kota Samarinda yang terdiri dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Samarinda serta pemerintah provinsi Kalimantan Timur, yaitu gubernur. Dalam proses pembentukan Perda RTRW Nomor 2 Tahun 2014 mulai dari tahap perencanaan/prolegda yang mana agenda utamanya adalah perumusan Naskah Akademik hingga tahap pengundangan,

¹¹⁸ *Undang-undang Penataan Ruang*, op.cit., **Pasal 11 Ayat (1)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota. **Ayat (2)** Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana 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. **Ayat (3)** Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan: a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota; b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota; c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. **Ayat (4)** Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya. **Ayat (5)** Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota: a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

kesemua tahap tersebut dikawal oleh pemerintah daerah kota Samarinda melalui Biro Hukum dan SKPD terkait, seperti Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Samarinda dan Dinas Cipta Karya dan Tata Kota Samarinda. Berdasarkan hasil wawancara penulis terhadap staff Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda¹¹⁹ tentang proses pembentukan Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014, disebutkan bahwa Perda RTRW tersebut ialah inisiatif dari pemerintah daerah melalui Bappeda. Jadi, perumusan latar belakang, tujuan, sasaran, ruang lingkup, objek yang akan diatur serta pengkajiannya dilakukan oleh Bappeda yang berkoordinasi dengan Dinas Cipta Karya dan Tata Kota dan Dinas Pembangunan Umum (PU).

Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa segala harmonisasi perda dilakukan oleh Biro Hukum, sementara untuk substansi dari SKPD. Tugas dari Biro Hukum hanyalah mengoreksi draft perda yang sudah dibuat SKPD tersebut perihal harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum pembentukan perda, seperti menyaring keberlakuan

¹¹⁹ Hasil wawancara kepada Ari Setiawan, Staf Pelaksana Sub. Bagian Perundang-Undangan, Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Samarinda, pada 9 Juli 2015 di Ruangan Biro Hukum, Kantor Walikota Samarinda.

peraturan perundang-undangan, masih berlaku atau sudah dicabut, bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, dan memilah aspek legalitas antara pemerintah kota dengan provinsi.

Harmonisasi oleh Biro Hukum tersebut juga berkoordinasi dengan Kemenkumham, Biro Hukum Pemerintah Provinsi, dan Departemen Keuangan serta Departemen Dalam Negeri. Apabila terjadi disharmoni atau ada dasar hukum pembentukan perda tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka dilakukan sharing berupa masukan yang disampaikan ke SKPD teknis, dalam hal ini Bappeda, Dinas Cipta Karya dan Tata Kota, dan Dinas Pekerjaan Umum. Ketiga SKPD ini Melakukan rapat bersama dan bentuknya tertulis berupa evaluasi.

Ada dua ketentuan yang dipersyaratkan sehingga Perda RTRW Kota Samarinda disahkan sebelum Perda RTRW Provinsi ialah surat rekomendasi dari Kementerian Kehutanan dan Surat Rekomendasi Gubernur bahwa Perda RTRW Kota Samarinda masih sesuai dengan kerangka RTRW Provinsi.

Oleh karena Perda RTRW adalah perda turunan dari Perda RTRW Nasional, RTRW Provinsi, kemudian ke daerah. Jadi, apabila substansi Perda RTRW Kota Samarinda masih sesuai dengan Perda RTRW di atasnya, maka DPRD mengesahkan.

Proses penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda berjalan relatif lama, karena ada beberapa permasalahan yang sesungguhnya secara faktual tidak terkait dengan kota Samarinda, seperti konsesi pertambangan batu bara di daerah perbatasan administratif dan zonanisasi wilayah kehutanan.

Berdasarkan keterangan Kepala Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda, penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda tidak perlu menunggu Perda RTRW Provinsi disahkan, karena sudah diamanatkan dalam Pasal 78 Undang-Undang Penataan Ruang. Oleh karena itu surat rekomendasi dari Gubernur sebagai pemerintah provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Untuk proses legislasi Perda RTRW tetap sama dengan perda yang lain, karena sesuai kebutuhan. Ketika perda sudah disahkan oleh DPRD Kota Samarinda, maka perda tersebut langsung bisa dilaksanakan, tidak perlu menunggu izin dari Kemendagri. Kemendagri dan Departemen Keuangan hanya mengevaluasi substansi perda berdasarkan laporan dari pengusaha atau masyarakat yang merasa dirugikan oleh berlakunya perda tersebut melalui Biro Hukum Provinsi untuk menyampaikan ke Biro Hukum Pemerintah Kota.

Dari uraian keterangan hasil wawancara di atas, penulis menganalisa wewenang pemerintahan daerah menggunakan Undang-Undang Penataan Ruang yang diatur dalam Pasal 11,

maka penulis berkesimpulan bahwa pemerintahan daerah kota Samarinda sudah melaksanakan kewenangannya untuk menyesuaikan Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 terhadap Perda RTRW Provinsi. Dalam teknis penyesuaian tersebut pemerintahan daerah mengalami beberapa kendala, antara lain :

1. Adanya kekosongan hukum normatif yang mengatur tentang penyesuaian Perda RTRW Kabupaten/Kota terhadap Perda RTRW Provinsi yang belum disahkan;
2. Kompetensi tenaga kerja/staf di Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda tidak berlatar belakang pendidikan hukum;
3. Dinamika peraturan perundang-undangan di atas perda cepat mengalami perubahan;

Tentu saja kendala-kendala tersebut berakibat pada kualitas perda secara tidak langsung, yaitu :

1. Gubernur Kalimantan Timur mengeluarkan surat rekomendasi yang menyatakan raperda RTRW Kota Samarinda masih sesuai dengan kerangka Perda RTRW Provinsi, sehingga lahirkan kebijakan/*freies Ermessen*¹²⁰. Dengan adanya kebijakan ini maka administrasi pemerintahan dapat menjalankan fungsinya dengan dinamis dalam menyelenggarakan kepentingan umum. Sehingga

¹²⁰ SF. Marbun., op.cit., hlm. 114. *Fries Ermessen* adalah kebebasan atau keleluasan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.

diharapkan ke depannya dalam menghadapi hal-hal bersifat penting dan mendesak (yang aturannya belum ada itu), maka pemerintah dengan inisiatifnya dapat langsung bertindak tanpa harus menunggu instruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tentu saja ini erat kaitannya dengan batasan toleransi kebebasan dalam mengeluarkan kebijakan. Batasan-batasan *freies Ermessen* ialah batasan secara moral yang didasarkan pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) maupun secara hukum, yaitu dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum¹²¹.

2. Terjadinya beberapa kesalahan redaksional dalam Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 merupakan akibat yang diakui oleh Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda sebagai bentuk kelalain yang dikarenakan kompetensi tenaga kerja yang bukan berlatar belakang pendidikan hukum. Kesalahan redaksional itu, antara lain:
 - a. Pencantuman Perda Nomor 4 Tahun 2000 sebagai Perda RTRW Kota Samarinda sebelumnya. Padahal, Perda Nomor 4 Tahun 2000 itu ialah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 17 Tahun 1998

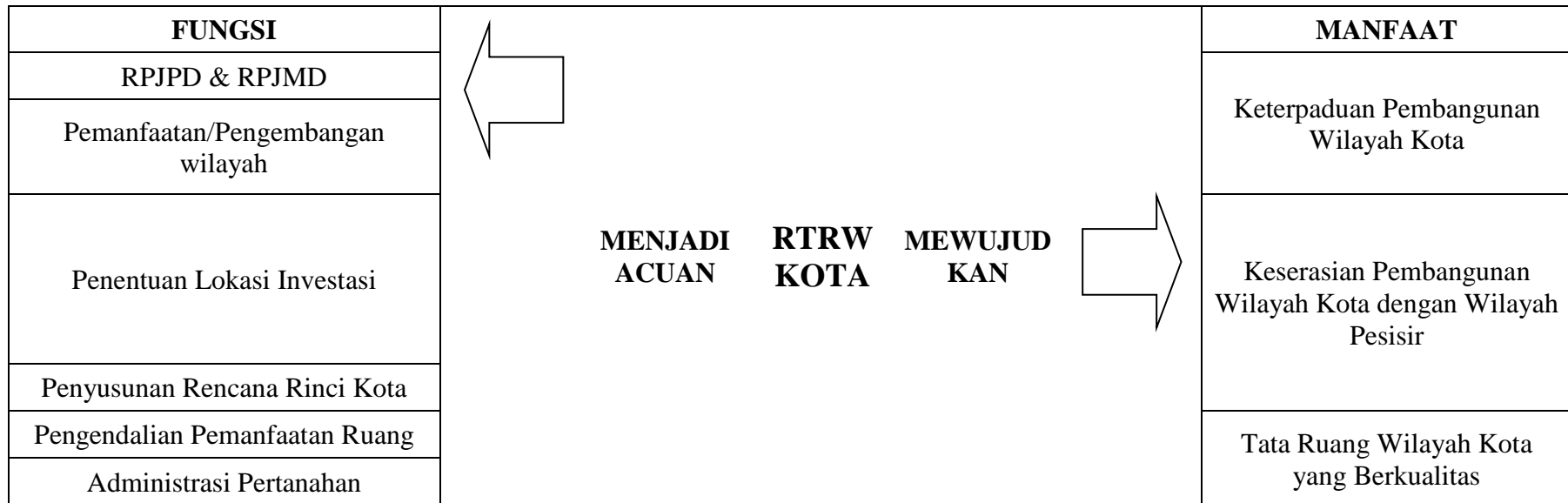
¹²¹ Ibid., hlm. 120. Pertanggungjawaban secara hukum yang dimaksud ialah : (a) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal; (b) sejauh mungkin mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak; (c) harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang.

- tentang Retribusi Pengganti Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- b. Tidak mencantumkan Perda RTRW Provinsi Kalimantan Timur sebagai dasar hukum penyesuaian perda;
 - c. Kesalahan tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan dalam dasar hukum penyesuaian perda;
 - d. Kesalahan tata urutan pada Bagian Ketiga Strategi Penataan Ruang Wilayah Kota;
 - e. Tidak ada rujukan di dasar hukum mengenai Bagian Kedua Kawasan Lindung Pasal 32;
 - f. Tidak ada kriteria mengenai cagar alam yang dimaksud Pasal 35;
 - g. Multitafsir pada Pasal 47 Ayat (5) huruf b angka 2¹²²
3. Dinamika peraturan perundang-undangan di atas perda tidak dapat dihindari selama proses penyusunan perda. Itu yang menjadi kendala Biro Hukum dan SKPD terkait untuk menyesuaikan arah kebijakan dan dasar hukum penyesuaian perda agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

¹²² *Perda RTRW Kota Samarinda No. 2 Tahun 2014* Pasal 47 Ayat (5) huruf b angka 2: Kawasan pertambangan kelompok batu bara yang meliputi : 1. Batu bara yang izinnya dikeluarkan oleh Kementerian ESDM terletak di Kecamatan Sambutan, Kecamatan Sungai Pinang, Kecamatan Samarinda Utara, Kecamatan Samarinda Ulu, Kecamatan Sungai Kunjang, Kecamatan Loa Janan Ilir, Kecamatan Samarinda Seberang, kecamatan Palaran, dan Kecamatan Samarinda Ilir, dan; 2. Batu bara yang izinnya dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Samarinda. Maka dapat ditafsirkan secara bebas bahwa seluruh wilayah kota Samarinda merupakan kawasan pertambangan batu bara dan bisa ditambang selama ada izin dari kementerian ESDM dan Pemerintah Kota Samarinda.

Padahal fungsi dan manfaat dari RTRW Kota tersebut menjadi acuan arah pembangunan kota, seperti yang peneliti gambarkan di bagan berikut ini;

**Bagan 3.1.
Fungsi dan Manfaat RTRW Kota**



Sumber : diolah berdasarkan UU Penataan Ruang

3.1.1.2. Kewenangan Berdasarkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Kewenangan pemerintah daerah kota Samarinda untuk menyusun penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tidak terlepas dari kepentingan publik. Sebelumnya Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 1995 telah berakhir, kemudian muncul Raperda RTRW Kota Samarinda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda Tahun 1994-2004 yang seharusnya menjadi Perda pada tahun 2005. Perda RTRW Kota Samarinda memang mengalami pergulatan yang cukup panjang akibat dari Raperda RTRW Provinsi Kalimantan Timur yang juga belum kunjung usai. Oleh sebab itu, mengingat kepentingan publik yang mendesak, yaitu kejelasan status wilayah dalam pembangunan daerah, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur mengeluarkan kebijakan/*freis Ermessen* sebagai upaya memecah kekosongan hukum dalam penyusunan Perda RTRW Kota Samarinda.

Dalam keadaan kekosongan hukum ini menjadikan administrasi pemerintah kepada konsekuensi khusus, yakni membutuhkan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri, terutama dalam penyelesaian

soal-soal yang mendesak yang datang tiba-tiba dan peraturan yang mengatur untuk menyelesaikannya belum ada. *Freies Ermessen* juga menunjukkan bahwa adanya pengecualian terhadap asas legalitas dalam arti kepastian hukum. Namun, bukan berarti mengesampingkan secara penuh asas legalitas, sebab hukum administrasi negara harus dapat diuji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Seperti yang disinggung peneliti sebelumnya, dinamika pembangunan yang tidak sejalan dengan perkembangan hukum dan dinamika peraturan perundang-undangan yang cepat sehingga mempengaruhi sistem peraturan, maka dalam hal ini asas legalitas dalam arti kepastian hukum tidak dapat lagi dipertahankan secara kaku. Sebab administrasi negara ialah bukan hanya penyampai peraturan perundang-undang, tetapi juga melaksanakan tugasnya, yaitu pelayanan publik yang semuanya tidak dapat dirangkul oleh hukum normatif saja.

Sjachran Basah mengemukakan bahwa implementasi *freies Ermessen* dapat diwujudkan melalui sikap-tindak administrasi negara berupa¹²³ :

1. Membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang secara materil mengikat umum;

¹²³ Ibid., hlm. 115.

2. Mengeluarkan keputusan (*beschikking*) yang bersifat konkret, final, dan individual;
3. Melakukan tindakan administrasi yang nyata dan aktif;
4. Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal keberatan” dan “banding adminitrasi”

Maka berdasarkan itu peneliti berkesimpulan memang diperlukan *freies Ermessen* dalam administrasi negara dalam hal ini penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014. Kebijakan ini dapat dimanfaatkan untuk mengisi celah atau kekosongan hukum, sehingga memperlancar urusan penyelenggaraan negara berupa pelayanan publik demi kepentingan umum dalam perspektif kemanfaatan hukum.

Namun, perlu diperhatikan bahwa *freies Ermessen* ini juga menimbulkan konsekuensi lain, yaitu potensi terjadinya pelanggaran terhadap hak warga negara. Dalam perspektif negara hukum, upaya perlindungan terhadap hak-hak individu dilakukan dengan membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa). Pembatasan kekuasaan pemerintah (negara) berlaku prinsip dalam praktik penyelenggaraan negara dalam perspektif asas negara hukum modern (negara hukum kesejahteraan), yaitu bahwa tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa pembatasan dan penagwasan.

Oleh karena itu dibutuhkan pagar agar kekuasaan administrasi ini tidak disalahgunakan. Pagar tersebut ialah adanya tolak ukur pembatasan dalam penggunaannya yang diatur dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu Asas-Asas Umum pemerintahan yang Baik (AUPB) yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB terdiri dari asas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

AUPB di atas oleh penulis dijadikan tolak ukur atau indikator untuk menilai kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan *freies Ermessen* pada proses penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda.

- a. Kepastian Hukum : tentu saja pasal ini tidak sesuai dengan asas *freies Ermessen* yang menganut kemerdekaan dalam mengeluarkan kebijakan.
- b. Kemanfaatan : terakomodirnya kepentingan masyarakat terhadap pembangunan kota Samarinda. Dengan disahkannya penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda, maka mempertegas batas wilayah serta peruntukannya untuk kepentingan umum.

- c. Ketidak berpihakan : kebijakan ini mempertimbangkan seluruh kepentingan lapisan masyarakat dan tidak diskriminatif.
- d. Kecermatan : jika melihat Salinan Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 188.342/K.103/2014 tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Samarinda Tentang Rencana Tata Samarinda Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-20134, maka menurut penulis dasar hukum yang digunakan sudah sinkron dan informasi serta data yang dijadikan Gubernur mengeluarkan surat rekomendasi untuk penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda sudah lengkap.
- e. Tidak Menyalahgunakan Wewenang : Gubernur Kaltim tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain. Sebab kewenangannya itu telah diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) Undnag-Undang Penataan Ruang¹²⁴.
- f. Keterbukaan : pemerintah kota Samarinda melalui Biro Hukum menyatakan bahwa sejak diberlakukannya Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014, ada beberapa respon terkait evaluasi perda tersebut.

¹²⁴ *Undang-Undang Penataan Ruang* Nomor 26 Tahun 2007 Pasal 10 Ayat (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi : a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.

Perbaikan itu dikemukakan masyarakat melalui telepon, hingga tulisan terbuka di media cetak dan elektronik. Artinya bahwa pemerintah daerah cukup terbuka terhadap informasi yang diakses masyarakat dan terbuka menerima kritik serta saran.

- g. Kepentingan umum : tentu saja keputusan untuk mengambil langkah *freies Ermessen* merupakan kebijakan yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum demi mengakomodir aspirasi masyarakat.
- h. Pelayanan yang baik : pelayanan yang diberikan oleh masing-masing lembaga negara dalam memproses penyesuaian Perda RTRW Kota Samarinda berdasarkan wawancara penulis dengan reponden, baik dari Biro Hukum Pemerintah Kota Samarinda maupun dari Bappeda Kota Samarinda, mereka sepakat bahwa prosesnya relative lama sebab ada proses politik ketika dibahas oleh DPRD Kota Samarinda.

Penulis juga menganalisa substansi Perda Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034 terhadap Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan untuk mengetahui kualitas dari materi perda tersebut. Dalam Pasal

5 Undang-Undang Pembentukan Peraturan-Undangan disebutkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi¹²⁵ :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Keseuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Hasil analisa penulis adalah sebagai berikut :

¹²⁵ *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* Pasal 5 :
Huruf a Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. **Huruf b** Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. **Huruf c** Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. **Huruf d** Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. **Huruf e** Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **Huruf f** Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Kejelasan tujuan : tujuan dari sebuah peraturan perundang-undnagan bisa dilihat pada bagian konsiderannya. Pada Perda RTRW Kota Samarinda, secara langsung menyebutkan bahwa tujuan perda sebagai arah dalam menetapkan investasi pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat, dan dunia usaha.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat : perda ini atas dasar inisiatif Bappeda yang merupakan SKPD dari Pemerintah Kota Samarinda. Kemudian proses penyesuaiannya melalui kebijakan/*freies Ermessen* oleh Pemerintah Provinsi Kaltim dikarenakan adanya amanat Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang-Undang Penataan Ruang, sementara Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Penataan Ruang Tata menyebutkan bahwa Rencana umum tata ruang berhierarki terdiri atas : a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; b. Rencana Tata Ruang Provinsi; dan c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota. Bila mengacu pada hierarki tata ruang, maka terdapat kekosongan hukum, sebab Raperda RTRW Provinsi Kaltim belum disahkan, sementara amanat Pasal 78 Undang-Undang Penataan Ruang ialah semua peraturan daerah kabupaten/kota

tentang rencana taat ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan. Maka untuk melaksanakan amanah Pasal 78 tersebut, Gubernur Kaltim mengeluarkan kebijakan berupa surat rekomendasi yang menyatakan raperda RTRW yang diajukan oleh Pemerintah Kota Samarinda masih sesuai dengan kondisi tata ruang provinsi Kaltim.

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan :
pada jenis dan hierarki Perda RTRW Kota Samarinda terdapat kesalahan, yaitu yang dijadikan dasar pertimbangan yuridiskan bukan nama/judul Perda RTRW Kota Samarinda sebelumnya, tidak memuat Perda RTRW Provinsi sebelumnya, dan hierarki peraturan perundang-undangannya secara tata urutan tidak teratur dan lengkap. Penulis mencermati peraturan-perundang-undangan yang dijadikan dasar penyesuaian perda ini, terlihat bahwa tidak semua aturan terkait digunakan ke dalam substansi perda. Seperti peraturan mengenai perlindungan kawasan dan hutan kota, tidak dijadikan rujukan. Kemudian PP Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota dan Perda Nomor 28 Tahun 2003 tentang Kawasan Lindung, tidak juga dijadikan rujukan dalam perda ini. Kemudian

penetapan kawasan pertambangan yang terdapat dalam Pasal 47 Ayat (5) huruf b menjadi jelas bahwa wajar saja terjadi gugatan *citizen lawsuit* terhadap pemerintah, karena politik hukumnya mengakomodir kepentingan industry ekstraktif di banding menjadikan kota Samarinda selamat dari daya rusak pertambangan batu bara. *Citizen lawsuit* ditempuh oleh pengugat dikarenakan gugatan ini diajukan oleh warga negara secara umum, yaitu baik yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung dari adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh tergugat.

- d. Dapat dilaksanakan : perihal efektivitas perda ini masih belum bisa diuji keefektivitasannya, sebab baru berjalan sekitar 2 tahun. Namun, jika dilihat dari substansi perda mengenai sistem jaringan perkerapian paada Pasal 13 dan Pasal 16, maka kereta api itu akan melintasi wilayah perkotaan, yang tentu saja berdampak pada transportasi dan kondisi lingkungan. Maka bisa dipastikan perda ini secara filosofis, sosiologis, dan yuridis akan banyak sekali evaluasinya.
- e. Kedayagunaan: perihal kedayagunaan ini dilihat dari urgensi pembuatan perda dan nilai kemanfaatannya di masyarakat. Jika melihat proses penyusunannya yang tidak didahului oleh Naskah Akademik yang

komprehensif, maka bisa dipastikan bahwa ada beberapa substansi perda yang tidak sesuai dengan kebutuhan di masyarakat.

- f. Kejelasan rumusan : persyaratan berupa Naskah Akademik dalam tahap penyusunan perda belum dilaksanakan secara komprehensif, sebab hanya membahas hal-hal teknis penataan ruang, tetapi tidak menyinggung unsur sosiologisnya. Sedangkan dari sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, maka perda ini belum memenuhi, sebab tidak ada bagian penjelasan terhadap istilah-istilah yang tidak juga dimuat dalam Ketentuan Umum.
- g. Keterbukaan : berdasarkan wawancara penulis terhadap akademisi dan penggiat LSM di Kota Samarinda mengenai proses penyusunan Perda RTRW Kota Samarinda ini sama dengan penyusunan raperda RTRW sebelumnya dan di tingkatan lain. Proses yang tertutup pada tahap perencanaan menunjukkan bahwa tidak adanya partisipasi masyarakat secara aktif dalam proses penyusunan raperda RTW Kota Samarinda ini. Padahal, mandate Pasal 11 Ayat (5) huruf b Undang-Undang Penataan Ruang¹²⁶ sudah sangat jelas mengatur perihal

¹²⁶ *Undang-Undang Penataan Ruang* Nomor 26 Tahun 2007 Pasal 11 Ayat (5) huruf b : melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.penjelasan nya ialah Contoh jenis

keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah. Secara filosofi juga dikemukakan perihal asas keterbukaan di dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Penataan Ruang¹²⁷. Kemudian secara teknis peran masyarakat dalam penataan ruang juga diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang¹²⁸

Jadi, berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan mengenai tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian peraturan daerah kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034, antara lain :

1. Kewenangan berdasarkan peraturan perundangan-undangan diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 11 Ayat (1), Ayat (2),

pelayanan dalam perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, antara lain, adalah keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota; sedangkan mutu pelayanannya dinyatakan dengan frekuensi keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.

¹²⁷ Ibid., Pasal 2 huruf e : Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

¹²⁸ *Peraturan Pemerintah tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang* Nomor 68 Tahun 2010, Pasal 6 : Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa: a. masukan mengenai: 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang; 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau 5. penetapan rencana tata ruang. b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5) Undang-Undang Penataan Ruang.

2. Kewenangan untuk mengambil keputusan berupa *freies Ermessen* ditinjau dari Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ialah sudah tepat, sebab Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, dalam hal ini Gubernur lebih mengutamakan kemanfaatan dari Perda RTRW Kota Samarinda yang memang merupakan mandat dari Pasal 78 Ayat (4) huruf tentang Undang-Undang Penataan Ruang bagi seluruh kepala daerah untuk segera menyusun atau menyesuaikan Perda RTRW paling lambat tiga (3) tahun sejak Undang-Undang Penataan Ruang diberlakukan.
3. Pengkajian terhadap substansi Perda RTRW Kota Samarinda terhadap Asas-Asas dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan, didapat hasil sebagai berikut :
 - a. Pada tahap perencanaan raperda RTRW tidak sesuai dengan asas keterbukaan, sebab tidak melibatkan masyarakat yang memiliki hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk ikut serta merumuskan, memberikan kritik, dan saran dalam perumusan Naskah Akademik;
 - b. Naskah Akademik hanya didasarkan pada hal-hal yang bersifat teknis dan dibuat oleh Bappeda dan Dinas Cipta Karya dan Tata Kota, sehingga mengabaikan unsur yuridis, filosofis, dan sosiologis di masyarakat kota Samarinda yang

merupakan unsur utama dari perencanaan penataan ruang. ketika Naskah Akademik tidak didasarkan oleh penelitian sosiologis/empiris yang melibatkan perancang peraturan-perundang-undangan, akademisi, serta masyarakat di dalam prosesnya, maka sudah bisa dipastikan substansi dari perda tersebut tidak menjangkau rasa kemanfaatan hukum dan keadilan dimasyarakat, serta adanya diskriminatif kepentingan di dalamnya.

- c. Adanya kesalahan-kesalahan teknis di dalam penulisan dan tata letak perda tersebut, ini merupakan akibat dari kualitas perumusan perda yang kualitasnya tidak seperti yang diharapkan atau tidak berlatar belakang pendidikan hukum.
- d. Tidak adanya bagian Penjelasan sehingga ada beberapa istilah dan bagian yang menjadi tidak jelas dan multitafsir, tentu saja akan membingungkan masyarakat untuk memahaminya.

3.2. Akibat hukum Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terhadap Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034

Sesuai dengan amanah Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang¹²⁹, bahwa penyusunan atau penyesuaian perda kabupaten/kota dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang tersebut diberlakukan. Maka dapat diasumsikan bahwa paling lambat 3 (tiga) tahun sejak diberlakukan undang-undang Penataan Ruang yang disahkan pada tanggal 26 April 2007 ialah pada tanggal 26 April 2010. Jika melihat data terakhir terkait Status Rencana Tata Ruang Wilayah per tanggal 9 Januari 2015 pada BAB I Bagian Latar Belakang penelitian ini, maka terdapat 91 kabupaten dan 13 kota yang belum menetapkan Perda RTRW nya hingga saat ini. Artinya, terjadi keterlambatan penyusunan atau penyesuaian Perda RTRW kabupaten/kota terhadap Undang-Undang Penataan Ruang seperti yang diamanatkan dalam Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Penataan Ruang.

Keterlambatan penyesuaian itu terjadi pula terhadap Perda RTRW Kota Samarinda yang baru disahkan pada tanggal 11 maret 2014, yakni terlambat 4 (empat) tahun. Keterlambatan ini dikarenakan oleh beberapa kendala, antara lain¹³⁰:

¹²⁹ Op.cit., Pasal 78 Ayat (4) huruf c. semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.

¹³⁰ Hasil wawancara peneliti terhadap Ari Setiawan staf Pelaksana Sub Bagian Perundang-undnagan, Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Samarinda pada tanggal 9 Juli 2015

1. Adanya kekosongan hukum normatif yang mengatur tentang penyesuaian Perda RTRW Kabupaten/Kota terhadap Perda RTRW Provinsi yang belum disahkan. Sehingga dibutuhkan surat rekomendasi dari Gubernur Provinsi Kalimantan Timur yang menyatakan bahwa raperda RTRW Kota Samarinda masih sesuai dengan kerangka RTRW Provinsi;
2. Adanya masukan-masukan dari Bappeda Provinsi terkait struktur ruang, seperti kesepakatan dengan kabupaten Kutai Kertanegara dan Provinsi Kalimantan Selatan terkait batas wilayah administratif, tumpang tindih lahan, dan pemekaran provinsi Kalimantan Utara.
3. Penyesuaian terhadap raperda RTRW Provinsi Kaltim yang diadopsi dari program pemerintah provinsi, seperti rencana proyek transportasi masal Trans Kalimantan, proyek kereta api dalam kota, pembangunan jembatan dan instalasi air minum, serta pemekaran wilayah kelurahan;
4. Dinamika peraturan perundang-undangan di atas perda cepat mengalami perubahan.

Pemberian jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Penataan Ruang pada tahun 2007 menurut peneliti bisa diminimalisir jika pemerintahan kabupaten/kota tidak mengalami kendala teknis seperti yang diuraikan di atas. Secara garis besar, ada dua agenda besar dalam penyusunan RTRW, yaitu proses penyusunan dan prosedur penyusunan. Proses Penyusunan RTRW terdiri dari :

1. Persiapan penyusunan RTRW;

2. Pengumpulan data yang dibutuhkan
3. Pengolahan dan analisis data;
4. Penyusunan konsepsi RTRW; dan
5. Penyusunan raperda RTRW.

Sementara Prosedur Penyusunan RTRW terdiri dari :

1. Pembentukan tim penyusunan RTRW (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah/BKPRD);
2. Pelaksanaan penyusunan RTRW;
3. Pelibatan peran masyarakat dalam penyusunan RTRW; dan
4. Pembahasan raperda RTRW.

Berikut peneliti rangkum jangka waktu penyusunan RTRW berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait penataan ruang dalam bagan berikut ini;

**Bagan 3.2.
Jangka Waktu Penyusunan RTRW**

Tahapan	PROSES PENYUSUNAN RTRW					PROSES PENETAPAN	
Uraian Kegiatan	Persiapan teknis dan non teknis sebelum pelaksanaan penyusunan RTRW	Pengumpulan dan Komilasi Data (primer dan sekunder) termasuk RTRW yang sudah ada	Analisis termasuk peninjauan kembali terhadap RTRW yang sudah ada (penyesuaian)	Perumusan konsepsi RTRW		Naskah Raperda 1. Persetujuan substansi 2. Ealuasi 3. Penetapan	
Perkiraan Waktu yang Dibutuhkan	1 bulan	2-3 bulan	2-6 bulan	Konsep Pengembangan	Naskah Akademis		1 bulan
	8-18 bulan						
	24 bulan						

Sumber : Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Akibat hukum dari mandat yang terdapat dalam Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Penataan Ruang terhadap Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 ialah terkait proses Pengumpulan Data dan Informasi (Primer & Sekunder), yaitu ketidakjelasan penyusunan Naskah Akademik (NA), hal ini peneliti simpulkan dari wawancara terhadap Kepala Sub Bidang Teknis Pengembangan Wilayah Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Samarinda, Narulita Haidinawati Ibay. Narasumber mengungkapkan bahwa penyusunan Naskah Akademik dimulai tahun 2010 diajukan oleh Badan Cipta Karya dan Tata Kota dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Samarinda yang hanya berisi kajian-kajian teknis, seperti rencana struktur ruang dan peta-peta wilayah serta beberapa usulan dari Bappeda Provinsi terkait penyesuaian raperda¹³¹.

Ketidakjelasan penyusunan NA tersebut diperkuat oleh pernyataan dari pihak akademisi, Haris Retno Susmiyati¹³². Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Kota Samarinda itu menyatakan bahwa unsur akademisi tidak pernah sama sekali dilibatkan mulai proses pengumpulan data dan informasi hingga penyusunan raperda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014. Padahal menurut narasumber, Universitas Mulawarman merupakan Perguruan Tinggi Negeri yang berada di ibu kota

¹³¹ Hasil wawancara kepada Narulita Haidinawati Ibay, Kepala Sub Bidang Teknis Pengembangan Wilayah Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Samarinda di Kantor Bappeda Kota Samarinda pada tanggal 10 Juli 2015.

¹³² Hasil wawancara kepada Haris Retno Susmiyati, Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Mulawarman pada tanggal 12 Juli 2015

provinsi yang mana pasti ikut terkena dampak dari adanya pengaturan di dalam perda tersebut dan mengetahui secara langsung kondisi kota Samarinda. Narasumber juga menambahkan perihal urgensi dari Perda RTRW Kota Samarinda, yaitu :

1. Sebagai pedoman pemanfaatan dan penggunaan ruang wilayah;
2. Sebagai upaya penataan kembali ruang wilayah di suatu lingkup daerah;
3. Sebagai perlindungan bagi masyarakat dari dampak penetapan penggunaan dan pemanfaatan ruang wilayah oleh pengambil kebijakan wilayah;
4. Sebagai pedoman pemanfaatan ruang wilayah berdasarkan berbagai kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan lain-lain.

Oleh sebab itu narasumber menilai bahwa dalam proses penyusunannya, perda tersebut tidak partisipatif. Selain itu ada beberapa kritikan terkait substansi perda, antara lain :

1. Kurang mengakomodir kepentingan publik/sarana publik;
2. Perda lebih cenderung mengarah pada kepentingan modal/investasi;
3. Kurang memperhatikan kepentingan ekologis dan keberlanjutan lingkungan hidup;
4. Tidak ada upaya koreksi terhadap kesalahan penataan ruang yang telah ada.

Atas kritikan itu, narasumber menyarankan kepada pemerintahan kota Samarinda untuk mengakomodir aspirasi publik dengan cara proses yang

lebih partisipatif, mengoreksi alokasi 71% wilayah untuk izin tambang, dan mengevaluasi terhadap penataan ruang yang buruk.

Peneliti berkesimpulan bahwa efektifitas penyusunan Naskah Akademik sebagai pondasi pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Perda RTRW Kota Samarinda, akan menentukan kualitas substansi dari perda tersebut. Maksudnya ialah jika pengaturan mengenai partisipasi publik berjalan dengan efektif atau sesuai dengan amanah peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, maka substansi dari Naskah Akademik akan berisikan kajian yang komprehensif dan benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan umum. Selain partisipasi masyarakat¹³³ secara aktif melalui lisan dan tertulis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 96 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹³⁴, maka juga harus dibarengi dengan layanan keterbukaan informasi publik dari pemerintahan kota Samarinda dengan memberikan akses terhadap informasi publik terkait perkembangan proses penyusunan raperda RTRW kota hingga pengesahan.

¹³³ **Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, loc. cit., Penjelasan Pasal 96 Ayat (3), Termasuk dalam kelompok orang antra lain; kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

¹³⁴ Ibid., Pasal 96 Ayat (2), Masukan secara lisan dan/atau tulisan dapat dilakukan melalui; a. rapat dengar pendapat; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Peneliti merangkum proses dan prosedur penyusunan RTRW kabupaten/kota beserta posisi peran masyarakat dalam setiap prosesnya dalam bagan berikut;

Bagan 3.3. Proses dan Prosedur Penyusunan RTRW Kota

PROSES PENYUSUNAN						PENETAPAN
Tahap Persiapan	Pengumpulan Data dan Informasi (Primer & Sekunder)	Analisis	Perumusan konsep RTRW Kota		Penyusunan Raperda	Proses Penetapan
a. Persiapan Awal : - Pemahaman Kerangka Anggaran Kerja - Peniapan Rencana Anggaran Bersama	Data & Informasi yang dibutuhkan : a. Peta dasar b. kebijakan penataan ruang dan kebijakan sektoral terkait c. kondisi fisik/lingkungan dan sumber daya alam d. sumber daya buatan/prasarana dan sarana e. kependudukan dan sumber daya manusia f. paarekonomian, sosial dan budaya g. kelembagaan f. data lainnya sesuai karakteristik wilayah kota	Analisis terhadap data & informasi: a. Analisis peran dan fungsi kota; b. Analisis karakteristik wilayah; c. Analisis daya dukung wilayah; d. Analisis daya tampung wilayah; e. Analisis pusat-pusat pelayanan; f. Analisis kebutuhan ruang; g. Analisis pembiayaan pembangunan.	Konsep Pengembangan a. Rumusan tujuan, kebijakan, dan strategi pengembangan wilayah kota; dan b. Konsep pengembangan wilayah kota.	Rencana 1. tujuan, kebijakan dan strategi penataan Ruang Wilayah Kota; 2. Rencana Struktur Ruang; 3. rencana Pola Ruang; 4. Penetapan Kawasan Strategi Kota; 5. Arah pemanfaatan ruang wilayah kota; dan 6. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota (Peraturan Zonasi, Insentif Disinsentif, Perizinan, dan Sanksi)	Penyusunan Naskah Rancangan Peraturan Daerah (raperda) tentang RTRW Kota	1. Persetujuan substansi 2. Proses pengesahan RTRW Kota (yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait lainnya)
b. Kajian Awal Data Sekunder : - Peninjauan ulang/penyesuaian RTRW kota yang ada - Kajian kebijakan terkait lainnya						
c. Persiapan Teknis : - Penyimpulan data awal - Perumusan metodologi - Penyusunan rencana kerja rinci - Penyiapan perangkat survei						
Pemberitaan penyusunan RTRW Kota	Pengumpulan Data sekunder: - Wawancara - Kuisisioner - Observasi	Analisis aspek di atas	Beberapa alternatif konsep	Penilaian terhadap konsep		
	Kompilasi Data	- Potensi - Masalah - Peluang - Hambatan - Tantangan - Kecenderungan	Konsep terpilih			
Peran Masyarakat	Keterlibatan masyarakat dalam menerima informasi penataan ruang	- Pemberian data & informasi - Pendataan & pemberian masukan; aspirasi dan opini masyarakat dan kebijakan sektor - Identifikasi potensi masalah penataan ruang		Penyampaian opini, aspirasi masyarakat terkait kebijakan & strategi penataan ruang dan rumusan RTRW kota		

Sumber : diolah berdasarkan UU Penataan Ruang dan Permendagri tentang Bentuk dan Tata Cara peran Masyarakat dalam Penataan Ruang

Asas keterbukaan itu diatur dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Penataan Ruang yang memandatkan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan memberikan akses dan kontrol seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan penataan ruang. Peneliti menarik lebih jauh lagi ke Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara peran Masyarakat dalam Penataan Ruang¹³⁵ yang menyebutkan macam-macam bentuk masukan masyarakat dalam perencanaan, bahkan lebih jauh proses pemberian pendapat oleh masyarakat dimulai dari penyusunan kerangka acuan.

Peneliti melihat bahwa selama proses penyusunan Perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 yang dimulai sejak 2010, belum ada sebuah sistem untuk membuka informasi dari Pemerintah Kota Samarinda terkait raperda RTRW Kota Samarinda ini. Mulai dari tahap pengerjaan draft dokumen RTRW Kota Samarinda sangat tertutup, bahkan dari pihak DPRD Kota Samarinda.

Peneliti menemukan sebuah fakta yang menarik terkait risalah sidang DPRD Kota Samarinda selama membahas raperda RTRW Kota Samarinda, yaitu tidak adanya satu pun catatan mengenai risalah sidang tersebut¹³⁶.

Ketidakadaanya risalah sidang yang membahas raperda RTRW kemudian

¹³⁵ **Peraturan Pemerintah tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang**, PP Nomor 68 Tahun 2010, Pasal 6; Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa: a. masukan mengenai: 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang; 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau 5. penetapan rencana tata ruang.

¹³⁶ Berdasarkan kunjungan penelitian dan wawancara terhadap Kepala Sub Bagian Risalah dan Persidangan, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Samarinda, Hasnah A.K. pada tanggal 13 Juli 2015. Beliau menyatakan bahwa sama sekali tidak mengetahui telah disahkannya perda RTRW Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014, bahkan tidak mengetahui bahwa pernah ada agenda sidang mengenai raperda RTRW Kota Samarinda. Sehingga tidak ada satu catatan pun mengenai risalah sidang tersebut.

menjadi catatan penting mengenai kinerja DPRD Kota Samarinda. Padahal dari risalah sidang itulah kita bisa melihat politik hukum dalam proses penyusunan raperda RTRW Kota Samarinda.

Selain akibat hukum berupa teknis tersebut, secara substansi akibat hukumnya ialah Gubernur mengambil kebijakan *freies Ermessen*/diskresi berupa surat rekomendasi yang digunakan sebagai dasar penyusunan dan penyesuaian raperda RTRW Kota Samarinda. Dalam Hukum Administrasi istilah diskresi ini diartikan sebagai kekuasaan bebas yang disebut kebijakan atau kebijaksanaan¹³⁷. Seperti yang sudah disinggung peneliti sebelumnya bahwa penyebab lahirnya *freies Ermessen*/diskresi ini adalah keadaan di saat pejabat administrasi tidak memiliki kewenangan membentuk perundang-undangan untuk menyelesaikan persoalan yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan atau kekosongan hukum.

Tujuan utama dari penyelenggaraan pemerintahan, yakni memajukan kesejahteraan umum. Oleh karenanya Indonesia termasuk dalam negara hukum moderen (*modern rechtstaat*) atau bercorak *welfarestate* (*welvaarstaat*)¹³⁸. Konsekuensi dari fungsi memajukan kesejahteraan umum itu ialah pemerintah (dalam arti luas maupun sempit) memiliki kewajiban untuk memperhatikan dan memaksimalkan keamanan sosial berdasarkan kepentingan masyarakat. Maka dari itu masyarakat melimpahkan kewajiban pelayanan publik kepada pemerintah. Untuk menjalankan fungsi pelayanan publik secara maksimal,

¹³⁷ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), 2011, hlm. 14.

¹³⁸ E. Utrecht dalam SF. Marbun, dkk, *Hukum Administrasi Negara/Dimensi-Dimensi Pemikiran*, (Yogyakarta : UII Press), 2001, hlm. 73. Welfare state ditujukan untuk merealisasikan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual.

kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri diberikan oleh administrasi negara sebagai cara menyelesaikan berbagai permasalahan yang membutuhkan penanganan secara cepat. Kemerdekaan tersebut diberlakukan ketika permasalahan itu tidak ada atau masih belum ada suatu dasar hukum penyelesaiannya.

freies Emerssen/diskresi tentu saja melahirkan konsekuensi berupa kesewenangan yang merugikan masyarakat seperti yang diungkapkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, “kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman; hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan”¹³⁹. Bentuk dari merugikan masyarakat itu bisa berupa perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan juga kesewenangan (*abus de droit*). Namun jika dilihat dari fungsinya, *freies Emerssen*/diskresi tetap menjadi kebutuhan di tengah perkembangan hukum yang dinamis untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Berdasar pada Teori Utilitas (Teori Kemanfaatan) oleh Jeremy Bentham menyatakan bahwa hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berguna saja. Hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya. Menurut Bentham hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Teori ini secara analogis diterapkan pada bidang hukum, sehingga baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum

¹³⁹ Ibid., hlm 75.

itu¹⁴⁰. Maka jika teori ini dikaitkan dengan *freies Ermessen*/diskresi, maka peneliti berkesimpulan bahwa kemanfaatan hukum menjadi tujuan utama demi kepentingan umum yang bertujuan kesejahteraan. Jika melihat kondisi Kota Samarinda, maka kebijakan yang diambil ialah tepat, sebab jika tidak disusun raperda RTRW Kota Samarinda, terlepas dari proses panjang penyusunan raperta RTRW Provinsi Kalimantan Timur, maka pembangunan akan terhambat sehingga akan merugikan kepentingan masyarakat secara umum dan pemerintahan daerah.

Peneliti berkesimpulan bahwa kekurangan-kekurangan secara teknis dan substansi tersebut disebabkan oleh adanya kendala berupa kekosongan hukum yang mengatur kondisi yang terjadi di antara pemerintahan kota Samarinda dengan pemerintah provinsi Kalimantan Timur. Kekosongan hukum tersebut mengakibatkan keterlambatan dan ketidaksesuaian dalam penyusunan dan penyesuain raperda RTRW Kota Samarinda. akibat hukum dari keterlambatan penyusunan dan penyesuain itu juga tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait, hanya saja berdampak pada pembangunan kota Samarinda secara langsung, yaitu pembangunan terhambat dan ketidakjelasan status ruang dan wilayah di kota Samarinda. Sedangkan ketidaksesuaian dalam penyusunan dan penyesuaian berakibat hukum akan direvisinya Perda RTRW Kota Samarinda tersebut, sebab dalam proses penyusunannya secara teknis menyalahi aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

¹⁴⁰ Haris Retno Susmiyati, *Analisis Teori Hukum Terhadap Tujuan Hukum Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang pokok-Pokok Pertambangan*, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, hlm. 2.

Undangun serta secara substansi masih belum sesuai dengan kondisi faktual dan belum mengakomodir kepentingan masyarakat.

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Tanggung jawab hukum pemerintahan daerah dalam penyesuaian Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034 adalah Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur mengambil kebijakan berupa *freies Ermessen*/diskresi sebagai jalan keluar untuk pemerintah kota Samarinda bisa menyusun dan menyesuaikan raperda RTRW kota Samarinda tidak sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan pemerintah kota Samarinda menyusun dan menyesuaikan raperda RTRW kota Samarinda belum sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 11 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan secara substansi Perda Kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034 masih belum sesuai dengan asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Akibat hukum dari Pasal 78 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota adalah Pemerintahan Kota Samarinda terlambat selama 4 (empat) tahun dari batas akhir penyusunan dan penyesuaian Perda RTRW. Tidak adanya pengaturan secara jelas perihal sanksi dari keterlambatan yang

dilakukan oleh pemerintah kota Samarinda. Namun keterlambatan itu menyebabkan penyusunan dan penyesuaian yang tidak sesuai terkait substansi dan teknis raperda kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda Tahun 2014-2034, seperti dalam penyusunan Naskah Akademik dan partisipasi masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4.2. Saran

1. Kepada Pemerintah Kabupaten/Kota :
 - a. Untuk segera memperbaiki substansi peraturan daerah kota Samarinda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Tahun 2014-2034 terutama kesalahan-kesalahan penulisan dalam bagian dasar hukum, tidak mencantumkan Perda RTRW Provinsi Kalimantan Timur sebagai dasar hukum penyesuaian perda, kesalahan tata urutan peraturan perundang-undangan;
 - a. Untuk segera memperbaiki Bagian Kedua Kawasan Lindung Pasal 32 yang mana tidak ada dalam rujukan di dalam dasar hukum;
 - b. Untuk segera memperbaiki kriteria mengenai cagar alam seperti yang dimaksud dalam pasal 35;
 - c. Untuk segera memperjelas makna pada Pasal 47 Ayat (5) huruf b angka 2, yaitu perihal luas konsesi pertambangan batu bara di kota Samarinda;

- d. Untuk segera melakukan perbaikan sistem keterbukaan informasi publik terkait partisipasi masyarakat dalam mengakses dan mengawasi proses penyusunan dan penyesuaian Perda RTRW kota Samarinda.
2. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - a. Untuk segera memperbaiki sistem administrasi bagian Perundang-undangan yang berkewajiban untuk mencatat seluruh risalah sidang pembahasan peraturan daerah;
 - b. Untuk segera memperbaiki sistem keterbukaan informasi publik terkait partisipasi masyarakat dalam mengakses dan mengawasi proses penyusunan dan penyesuaian Perda RTRW kota Samarinda;
 - c. Untuk segera mengawasi dan mengevaluasi tata cara dan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.
 3. Kepada Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat
 - a. Untuk memfasilitasi penyadaran dan pengorganisasian masyarakat untuk mengakses dan mengawasi penyusunan perda di kota Samarinda;
 - b. Untuk mendorong inisiatif masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan publik;
 - c. Untuk memfasilitasi penguatan pemerintahan yang baik (*good governance*) di masyarakat dan penegakan standar etika di pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arifin P Soeriatmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia, 1986.
- Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1997.
- _____, *Lembaga Kepresidenan Cetakan Kedua*, Yogyakarta: FH UII, 2003.
- Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia : Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta : Genta, 2013.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah (Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2011
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia : Problematika Antara Teks dan Konteks*, Malang : UB Press, 2012.
- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi Cetakan Kedua*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Joeniarto, *Pemerintahan Lokal; Asas Negara Kesatuan Dengan Otonomi yang Seluas-luasnya*, Yogyakarta : Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1967.
- Joko Widodo, , *Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendikia, 2001.
- Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Penataan Ruang, *Mengenal lebih Dekat Penataan Ruang Bagi Generasi Muda*, Jakarta: 2012
- Moegeni Djojodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum Cetakan kedua*, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1982.
- Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press, 2008.

- Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2013.
- Muhammad Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Makassar : MMH Jilid 41 No. 1, Januari 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta : Prenadamedia, 2014.
- _____, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 2007.
- Philipus M Hadjon. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014.
- Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Jakarta : Rajawali Press, 2014.
- SF Marbun. dkk, *Hukum Administrasi Negara/Dimensi-Dimensi Pemikiran*, Yogyakarta : UII Press, 2001.
- Sibuea, Hotma P, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Soejono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Press, 2013.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep, dan Metode*, Malang : Setara Press, 2013.
- Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan melawan Hukum Oleh Pemerintah*, Yogyakarta : Cahaya Atma Pusaka, 2014.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawasaksara)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997),

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960.

Undang-Undang tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, UU No. 28 Tahun 1999, TLN No. 3851.

Undang-Undang tentang Penataan Ruang, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU No. 2 Tahun 2012, LN No. 22 Tahun 2012, TLN No. 5280.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587.

Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Negara, PP No. 20 Tahun 2001.

Peraturan Pemerintah tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP No. 56 Tahun 2001.

Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, PP No. 79 Tahun 2005.

Peraturan Pemerintah tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat, PP No. 3 Tahun 2007.

Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, PP No. 38 Tahun 2007, TL No. 82 Tahun 2007, TLN No. 3737.

Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP No. 6 Tahun 2008.

Skripsi

Andri Purnawan, *Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Depok : Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012).

Disertasi

Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, (Makassar: Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, 2012).

Edy Lisdiyono, *Legislasi Penataan Ruang Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, (Semarang : Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2008).

I Gede Pantja Aswata, *Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2000)

Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, (Surabaya: Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1990),

Jurnal

Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, No. 2, Vol. 18, April 2011: 212-228 dan No. 3, Vol. 18, Juli 2011: 336-363.

Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, "MMH", Jilid 41, No. 1, Januari 2012.

Jurnal Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, "Pamator", Vol. 3 No. 3, Oktober 2010.

Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, "Jurisprudence", Vol. 1, No. 2, September 2004: 137-157.

Internet

Antique, Alfin Tofler, "Baru 40%, Kabupaten Kota Punya Perda Tata Ruang", sumber <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/360262-baru-40---kabupaten-kota-punya-perda-tata-ruang>, Edisi Rabu, 17 Oktober 2012, diakses pada 15 Maret 2015.

Ewo Raswa, "Seluruh Daerah Ditargetkan Miliki Perda RTRW Tahun Ini", <http://www.ift.co.id/posts/seluruh-daerah-ditargetkan-miliki-perda-rtrw-tahun-ini>, diakses 8 Februari 2015.

Rum Riyanto S, "Kewenangan Pejabat Administrasi di Indonesia", Widyaiswara Utama BDK Malang, Edisi Selasa, 16 Desember 2014. Diakses melalui <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-administrasi-di-indonesia> tanggal 15 Mei 2015.