

# Pemahaman Dasar Tentang Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota

## (Konsep, Konteks, dan Komponen Pokok)

Mirwansyah Prawiranegara, ST., M.Sc.



### PENDAHULUAN

---

Praktek perencanaan wilayah dan kota tidak dapat terlepas dari aspek hukum dan administrasi pembangunan. Aspek hukum menentukan hal-hal pokok seperti dasar hukum yang mengamanatkan suatu kegiatan perencanaan, aturan bagaimana dan oleh siapa perencanaan itu dilakukan atau proses administrasinya, bagaimana legalitas suatu produk rencana, serta penegakan hukumnya. Healey (1997) menegaskan bahwa sistem perencanaan dapat didefinisikan sebagai sistem hukum dan prosedur yang menetapkan aturan dasar praktik perencanaan. Perkembangan jenis perencanaan yang dianut atau sedang dilakukan juga mempengaruhi dalam perumusan dasar hukum kegiatan perencanaan. Aspek administrasi pembangunan yang erat kaitannya dengan birokrasi, sangat menentukan efektifitas dan efisiensi dari kegiatan perencanaan wilayah dan kota. Bahkan lebih dari itu, administrasi pembangunan sangat berpengaruh pada operasionalisasi dan keberhasilan implementasi suatu rencana. Jadi terdapat hubungan interaktif antara hukum dengan administrasi pembangunan, serta antara hukum dan administrasi pembangunan dengan perencanaan wilayah dan kota.

Hukum sebagai kaidah atau norma memiliki fungsi untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat, memberikan kepastian hukum (aliran positivisme hukum), kebahagiaan (aliran utilitas), dan keadilan (aliran hukum alam). Perencanaan secara umum merupakan suatu rangkaian proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, dalam rangka mencapai suatu hasil atau tujuan. Dalam modul mata kuliah ini, administrasi pembangunan akan lebih banyak diperlakukan secara sinonim terhadap administrasi perencanaan wilayah dan kota. Perencanaan bukan suatu proses yang

eksklusif atau terpisah dari pembangunan. Pada prinsipnya administrasi perencanaan adalah bagian dari administrasi pembangunan. Pembangunan adalah perubahan ke arah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana, sehingga tentunya mencakup lebih dari aspek perencanaan, karena masih ada aspek lainnya seperti aspek pelaksanaan atau implementasi rencana, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi. Hukum administrasi pembangunan pada dasarnya mengatur campur tangan pemerintah dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat untuk mengarahkan kepada perubahan yang telah direncanakan.

Aspek hukum perencanaan wilayah dan kota adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur bagaimana suatu kota atau wilayah ditata (mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaannya) dan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam masyarakat. Dengan demikian, aspek hukum perencanaan wilayah dan kota bukan hanya merupakan kumpulan aturan-aturan, akan tetapi, juga meliputi institusi (pranata) yang membuat aturan tersebut dilaksanakan serta proses-proses yang menjadikan aturan tersebut berlaku dan dilaksanakan dalam masyarakat.

Aspek hukum dan administrasi ini tidak bersifat permanen dan stabil, melainkan hal yang bersifat dinamis, terus berubah seiring dengan waktu dan perubahan pada banyak faktor khususnya sistem tata kelola pemerintahan di suatu negara, dinamika sosial masyarakat, paradigma dan ideologi pembangunan, dan bahkan pengaruh perubahan global/globalisasi.

Salah satu contoh nyatanya adalah saat ini Indonesia sedang dalam masa transisi sistem perencanaan tata ruang (spasial), dimana landasan hukum sebelumnya yaitu UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang dianggap tidak lagi relevan dengan perubahan baru pada sistem kelembagaan dan desentralisasi pembangunan, sejak bergulirnya era otonomi daerah di tahun 2001. Terbitnya UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, memberikan implikasi banyak perubahan pada aspek hukum dan administrasi perencanaan. Begitu pula dalam perencanaan pembangunan (a-spasial), dikarenakan terbitnya UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dimana sebelumnya mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional dan daerah mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 1982 tentang Pedoman

Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah atau yang dikenal dengan P5D.

Terbitnya ke dua Undang-undang tersebut di atas berikut peraturan perundang-undangan turunannya sebagai penunjang operasionalisasi, berpengaruh pada bagaimana pelaksanaan dua jenis utama perencanaan di Indonesia yang bersifat wajib (*mandatory*) dan ditetapkan dengan dan sebagai dasar hukum (*statutory*). Bagaimana pelaksanaan perencanaan tersebut mencakup asas-asas perencanaan, klasifikasi produk rencana, proses dan prosedur, legalitas, dan kelembagaan dan pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi dan konsultasi, dan lain-lain.

*Pertama*, perencanaan pembangunan/a-spasial dengan produk rencana berupa rencana pembangunan jangka panjang dan menengah (RPJPN/provinsi/kab/kota dan RPJMN/prov/kab/kota, dan cenderung berbasiskan perencanaan rasional komprehensif dan perencanaan strategis (*strategic planning*). Ke dua, penataan ruang/spasial dengan produk rencana berupa rencana tata ruang (RTRWN/prov/kab/kota beserta rencana rinci tata ruangnya), dan cenderung berbasiskan perencanaan rasional komprehensif dan perencanaan keruangan (*spatial planning*). Ke dua jenis perencanaan ini merupakan landasan pembangunan di Indonesia, baik di tingkat nasional, maupun daerah.

Modul 1 Hukum dan Administrasi Perencanaan ini akan mengulas hal-hal pokok sebagai dasar pemahaman konsep, konteks, dan komponen pokok dari hukum dan administasi perencanaan wilayah dan kota. Bahasan terdiri atas 2 bagian kegiatan belajar, dengan rincian sebagai berikut:

### Kegiatan Belajar 1: **Administrasi Pembangunan dan Perkembangan Praktik Perencanaan**

1. Administrasi Pembangunan, Administrasi Perencanaan, dan Faktor-faktor yang mempengaruhi
2. Prinsip Dasar Perencanaan
3. Teori Perencanaan dan Perkembangannya
4. Jenis-Jenis Perencanaan
5. Perkembangan Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia
6. Otonomi Daerah dan Perubahan Manajemen Pembangunan

**Kegiatan Belajar 2: Hukum Perencanaan Wilayah dan Kota**

1. Peran Aspek Hukum dalam Perencanaan
2. Sumber Hukum Perencanaan Pembangunan (a-spasial) dan Penataan Ruang (spasial) serta Integrasi Perencanaan
3. Kaidah Teknik *Legal Drafting*/Perancangan Bahasa Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Perencanaan

Dengan demikian, setelah mempelajari modul ini Anda diharapkan dapat:

1. Memahami makna hukum dan administrasi pembangunan.
2. Memahami faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan dan perkembangan hukum dan administrasi perencanaan.
3. Memahami berbagai konsep perencanaan yang mempengaruhi aspek hukum dan administrasi perencanaan.
4. Memahami dua jenis utama perencanaan (spasial dan a-spasial) pembangunan wilayah dan kota di Indonesia.
5. Memahami kedudukan, peran, dan keterkaitan antar a hukum dan administrasi pembangunan dengan perencanaan wilayah dan kota.
6. Menguasai dasar-dasar aspek hukum perencanaan wilayah dan kota khususnya tentang sumber hukum dan kaidah perancangan bahasa hukum (*legal drafting*) dalam perencanaan wilayah dan kota.

## KEGIATAN BELAJAR 1

## Administrasi Pembangunan dan Perkembangan Praktik Perencanaan

### A. ADMINISTRASI PEMBANGUNAN, ADMINISTRASI PERENCANAAN, DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI

Dalam literatur ilmu administrasi, terdapat berbagai pengertian mengenai administrasi. Yang paling mendasar adalah pengertian dari Waldo, yang menyatakan bahwa administrasi negara adalah *species* dari *genus* administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga kegiatan kerjasama antar manusia. Administrasi pembangunan dimana tercakup di dalamnya administrasi perencanaan, pada dasarnya bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah-kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Namun administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas daripada hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik, dan menyelenggarakan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengandalkan perubahan-perubahan sosial. Dalam upaya itu administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlibat dalam pengerahan sumber daya dan pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan (Katz, 1971).

Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik, dan ekonominya, agar pembangunan dapat berhasil. Perkembangannya, baik dalam tataran teoritik maupun dalam praktik, mengikuti perkembangan pemikiran studi administrasi, khususnya administrasi negara dan studi pembangunan.

Dari segi fungsinya, administrasi pembangunan memiliki 2 sisi yaitu (Waldo); (1) Pembangunan administrasi (penyempurnaan administrasi) dan (2) Administrasi pembangunan (administrasi bagi pembangunan). Pembangunan administrasi adalah usaha penyempurnaan administrasi negara

sering disebut sebagai pembangunan bidang administrasi (*the development of administration*), wujudnya adalah organisasi yang karakteristiknya cenderung statis dan mengikuti pola tertentu. Sedangkan administrasi bagi pembangunan adalah pembinaan dibidang administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, sering juga disebut sebagai administrasi untuk pembangunan (*the administration for development*), dan wujudnya adalah manajemen yang memiliki karakteristik cenderung dinamis dan menunjukkan gerakan/proses. Fungsi-fungsi dari administrasi bagi pembangunan, adalah perencanaan, pengerahan sumber daya, pengerahan partisipasi masyarakat, penganggaran, pelaksanaan pembangunan, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, pengawasan, peran informasi. Penyempurnaan administrasi negara dan pembinaan administrasi untuk mendukung perencanaan serta pelaksanaan pembangunan secara menyeluruh, pada dasarnya juga membutuhkan perencanaan.

Berikut ini akan diulas faktor-faktor yang berpengaruh atau dapat berimplikasi pada administrasi perencanaan dan pembangunan, baik pada jenis administrasinya, maupun pada kelancaran, efektifitas dan efisiensi dan administrasi itu sendiri.

### **1. Faktor Dimensi Keruangan/Spasial dan Waktu dalam Administrasi Pembangunan**

Perencanaan pembangunan merupakan salah satu tahapan dalam pembangunan. Sebagai suatu tahapan tentunya akan terikat pada dimensi ruang dan waktu. Dimensi waktu disini terkait dengan penjadwalan pentahapan dalam pembangunan, kesinambungan, dan perspektif waktu dalam penyusunan rencana, misalnya terdapat rencana jangka pendek (satu tahunan), jangka menengah (lima tahunan), dan jangka panjang (20 tahunan). Maka jenis perencanaan berdasarkan dimensi waktu tersebut dapat berimplikasi pada administrasi perencanaan yang berbeda.

Terdapat tiga pendekatan utama dalam melakukan pembangunan suatu bangsa yang jumlah penduduknya besar dan wilayahnya luas, yakni pembangunan makro, sektoral dan regional. Pembangunan makro mencakup sasaran-sasaran dan upaya-upaya pada lingkup nasional, yang pencapaiannya merupakan hasil dari upaya-upaya pada tingkat sektoral dan regional (Kartasasmita, 1996d). Ketiga pendekatan tersebut mempunyai implikasi administratif yang berbeda, sesuai lingkup dan kewenangan masing-masing dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan. Dari sisi inilah

dimensi ruang dan daerah menjadi penting artinya dalam administrasi pembangunan dan administrasi pembangunan daerah menjadi penting dalam rangka pembangunan nasional.

Pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki cara pandang atau pendekatan (Heaphy, 1971). *Pertama*, cara pandang perencanaan pembangunan bagi suatu kota, daerah, ataupun wilayah, dimana masing-masing sebagai suatu wujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan lainnya. Ke dua, cara pandang bahwa pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. *Ketiga*, cara pandang bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah. Untuk itu, administrasi pembangunan, dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga kesatuan dan persatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya.

Ada beberapa aspek dari dimensi ruang dan daerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah:

Aspek pertama adalah regionalisasi atau perwilayahan. Regionalisasi, sebagai bagian dari upaya mengatasi aspek ruang dalam pembangunan, memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus dalam lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara. Unit-unit wilayah dapat dibentuk karena alasan historis, geografis, kondisi ekonomi, atau latar belakang sosial budaya (Kartasasmita, 1996d). Aspek ke dua, yaitu ruang, akan tercermin dalam penataan ruang. Tata ruang adalah perwujudan struktur dan pola ruang, yang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/fungsional antar a berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang. Pengelolaan ruang dalam dimensi administratif adalah upaya mengoptimasikan sumber daya untuk pembangunan (Kartasasmita, 1995d).

Aspek ke tiga adalah otonomi daerah. Dimensi administratif yang berkaitan dengan otonomi adalah desentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan

efisien. Desentralisasi dicerminkan oleh pendelegasian penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan kepada pemerintah daerah dan hak untuk mengurus keperluannya sendiri. Selain memberikan hak-hak kepada daerah, desentralisasi juga menerima kewajiban-kewajiban. Ke dua aspek ini harus dapat diserasikan, dan untuk itu administrasi pembangunan berperan dalam menjembatani kebijaksanaan dan strategi nasional dengan upaya-upaya pembangunan yang diselenggarakan di daerah.

Aspek ke empat adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah bahwa pengambilan keputusan dilakukan sedapat-dapatnya pada tingkat yang paling bawah (*grass-root level*). Dalam hal ini masyarakat, bersama-sama dengan aparatur pemerintah, menjadi *stakeholder* dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi dari setiap upaya pembangunan. Paradigma pembangunan yang memberi kesempatan dan bertumpu pada masyarakat menjadi bagian dari sistem perencanaan.

Aspek ke lima, adalah dimungkinkannya keragaman dalam kebijaksanaan (*policy diversity*). Dari segi perencanaan pembangunan harus dipahami bahwa satu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Tak ada satu pun daerah yang memiliki karakteristik yang sama, baik dari potensi ekonomi, sumber daya manusia, maupun kelembagaan masyarakatnya. Maka kebijaksanaan yang bersifat nasional harus luwes (*flexible*), agar aparat pemerintah dibawahnya dapat mengembangkan dan memodifikasi kebijaksanaan tersebut sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah (Heaphy, 1971).

## **2. Faktor Sistem Tata kelola Pemerintahan dan Sistem Perencanaan**

Perubahan sistem pemerintahan dari yang bersifat sentralistis menjadi desentralisasi sejak bergulirnya era otonomi daerah, sebagaimana disinggung di atas, perubahan paradigma pembangunan dari yang tadinya memandang pemerintah sebagai pelaksana yang bertanggung jawab atas semuanya menjadi hanya sebagai regulator dan fasilitator (*enabler*), telah berpengaruh besar pada perubahan administrasi perencanaan dan pembangunan serta tentunya pada sistem perencanaan. Sistem perencanaan disini dapat dilihat sebagai aturan-aturan atau kebijakan yang digunakan oleh suatu daerah atau wilayah tertentu sebagai dasar/landasan pelaksanaan perencanaan pembangunan. Hal itu bisa mencakup proses dan prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, pengesahan, dan sebagainya.



### 3. Faktor Legalisasi Kebijakan

Hasil perencanaan pembangunan merupakan hasil keputusan kebijakan yang harus dilaksanakan. Untuk itu dibutuhkan dasar hukum yang mengikat. Sebagaimana disebutkan pada awal modul ini, terdapat produk rencana yang bersifat *mandatory* dan *statutory*. Ada pula jenis perencanaan lainnya yang dapat saja dimandatkan atau diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan namun dengan jenis penetapan atau legalisasi yang berbeda-beda. Jenis penetapan atau legalisasi suatu produk rencana di tingkat daerah misalnya dapat berupa peraturan daerah (Perda), peraturan atau surat keputusan kepala daerah, dan masing-masing berimplikasi pada jenis administrasi perencanaan yang berbeda.

### 4. Faktor Politik dan Pandangan Ideologi

Aspek politik umumnya tercermin dalam ideologi yang dianut suatu negara. Ideologi sebagai falsafah negara dipandang sebagai unsur yang memberikan pengaruh kuat terhadap pola, sistem, dan kultur yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan suatu negara (Deddy dan Riyadi, 2004). Setidaknya ada tiga jenis ideologi yang berkembang di dunia, yaitu; liberalism/kapitalisme, marxisme, dan sosialisme.

Administrasi pembangunan tidak dapat dipisahkan dari aspek politik. Administrasi pembangunan pada dasarnya membantu pejabat politik dalam mengambil keputusan kebijakan, dan terdapat hubungan interaktif antar a politik dan administrasi pembangunan. Administrasi yang berjalan baik mendukung terwujudnya kestabilan politik, sedangkan ideologi yang dianut elit politik dapat berpengaruh pada jenis administrasi, begitu pula komitmen dari elit politik terhadap proses pembangunan dan alokasi sumber daya dapat berpengaruh pada kelancaran administrasi pembangunan.

### 5. Faktor Perkembangan Ilmu dan Teknologi (IPTEK)

Dalam proses perumusan kebijakan, proses perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan, IPTEK tidak hanya dapat dilihat dari segi peralatan yang digunakan, tetapi juga berbagai teknis dan pendekatan manajemen yang maju, yang kesemuanya berpengaruh pada efektifitas dan efisiensi administrasi pembangunan.

## 6. Faktor Sosial dan Ekonomi

Stabilitas ekonomi adalah target utama yang harus diwujudkan dalam proses pembangunan. Begitu pula sebaliknya, pertumbuhan ekonomi dan kondisi yang baik meningkatkan peluang dalam mencapai tujuan-tujuan perencanaan pembangunan, serta ketersediaan sumber daya dalam menjalankan administrasi pembangunan dan implementasi program-program pembangunan.

Faktor sosial budaya merupakan komponen penting yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan. Perencanaan ini sendiri adalah salah satu upaya *social learning* dan *social mobilization*. Implikasinya pada administrasi pembangunan misalnya ada kultur dan etos kerja aparat administrasi, tingkat penerimaan masyarakat terhadap program pembangunan, tingkat partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, dan lain-lain.

## 7. Faktor kemampuan sumber daya manusia perencana

SDM perencana merupakan faktor utama sebagai “motor” penggerak pelaksanaan perencanaan pembangunan dan administrasi pembangunan, sehingga dapat menjadi kunci bagi berhasil tidaknya proses perencanaan pembangunan. Perencana pembangunan berbeda dengan perencana sektoral, dimana ia dituntut untuk memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas, *visioner*, serta kemampuan multi disiplin dan intersektoral.

## 8. Faktor Institusi Perencana

Institusi perencana disini adalah organisasi pemerintah yang bertanggung jawab melakukan perencanaan. Perencanaan pembangunan pada dasarnya bersifat kompleks dan merupakan tugas pemerintah dalam rangka memenuhi kewajibannya kepada masyarakat. Kerangka organisasi perencana yang mencakup peran dan fungsi institusi, kemampuan sumber daya, lingkungan yang mempengaruhi organisasi, sistem yang berlaku dalam organisasi perencana tersebut, kesemuanya dapat berimplikasi pada kelancaran proses administrasi pembangunan.

## B. PRINSIP DASAR PERENCANAAN

Prinsip dasar dalam perencanaan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pengumpulan dan penggunaan informasi untuk menggambarkan keadaan kota (misalnya: fungsi kota yang ditunjukkan oleh hubungan antar elemen primer dalam kota yang bersangkutan) serta kecenderungan yang dapat diproyeksikan ke masa depan sebagai dasar pengambilan keputusan dan tindakan.
2. Pengalokasian sumber daya yang tersedia bagi kebutuhan yang beragam.
3. Kesadaran terhadap keterkaitan antar a perubahan alamiah, perubahan manusiawi dan perubahan artifisial (sengaja dibuat). Kesadaran demikian seyogyanya melandasi setiap langkah dan pengambilan setiap keputusan dalam proses perencanaan.
4. Perencanaan merupakan proses yang terus menerus, karena tujuan perencanaan merupakan variabel yang berkembang secara kondisional. Dengan demikian rencana dan perencanaan merupakan suatu proses yang berkelanjutan.
5. Rencana membutuhkan umpan balik, yaitu mengkaitkan rencana dengan hasil pelaksanaannya.
6. Dalam perencanaan, ketidakpastian (*uncertainty*), risiko dan ketidakjelasan merupakan kondisi yang selalu dihadapi.
7. Rencana harus bersifat lentur (*flexible*) untuk menampung setiap perubahan yang terjadi.
8. Perencanaan dihadapkan pula pada keadaan pasang surut, sehingga harus dapat mengantisipasi kebutuhan pada periode puncak (*peak period*) maupun periode surut (*off-peak period*).
9. Dalam perencanaan diperlukan pemikiran tentang urutan waktu dan prioritas.
10. Wilayah cakupan (*scope*), kewenangan dan areal merupakan faktor utama dalam perencanaan.

Perencanaan wilayah dan kota yang pada umumnya berwujud atau dimanifestasikan dalam perencanaan tata ruang wilayah dan kota, sepatutnya memenuhi hal-hal sebagai berikut:

1. Perencanaan tata ruang merupakan proses terpadu (bukan produk akhir berharga mati).

2. Perencanaan tata ruang yang menyeluruh dan terpadu mencakup: perencanaan fisik-spasial, perencanaan komunitas, perencanaan sumber daya.
3. Perencanaan tata ruang dilakukan dengan berdasarkan pada kepentingan masyarakat.
4. Perencanaan tata ruang dilakukan dengan berlandaskan pertimbangan sumber daya yang tersedia.
5. Rencana tata ruang yang akan disusun merupakan rencana yang diperkirakan dapat diwujudkan.

### C. TEORI PERENCANAAN DAN PERKEMBANGANNYA

Teori perencanaan seringkali menjadi panduan dan filosofi bagi perencana dalam menjalankan tugasnya. Teori perencanaan yang dipilih untuk dianut juga berimplikasi pada jenis perencanaan dan kaidah perencanaan yang berlaku, termasuk di dalamnya hukum dan administrasi perencanaan.

Dalam pustaka tentang teori perencanaan, sepanjang sejarah pemikiran perencanaan terdapat beberapa tipe perencanaan, antara lain: (1) perencanaan induk (*master planning*) dan perencanaan atas ke bawah (*top-down planning*); (2) perencanaan komprehensif/menyeluruh (*comprehensive planning*); (3) perencanaan inkremental (*incremental planning*); (4) perencanaan advokasi (*advocacy planning*), perencanaan partisipatif (*participatory planning*), perencanaan kolaboratif (*collaborative planning*), perencanaan bawah ke atas (*bottom-up planning*); (5) perencanaan strategis (*strategic planning*); dan (6) perencanaan adil/ekuiti (*Equity planning*).

Teori merupakan pengetahuan ilmiah yang mencakup penjelasan mengenai suatu faktor tertentu dari sebuah disiplin keilmuan. Dalam perencanaan, teori dipahami sebagai pedoman bagi praktik. Inti dari teori perencanaan adalah proses perencanaan atau bagaimana melakukan perencanaan. Maka teori perencanaan yang dipilih sebagai dasar, dapat berpengaruh langsung pada Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota, seperti misalnya dalam hal proses dan prosedur administrasi yang harus ditempuh serta landasan hukum yang terkait. Perlu dibedakan antara teori perencanaan (*theory of planning*) yang fokusnya pada prosedural kegiatan perencanaan, dengan teori dalam perencanaan (*theory in planning*) yang merupakan teori-teori yang mendasari substansi dari produk perencanaan, seperti misalnya teori lokasi dan *central place* yang digunakan

dalam perencanaan wilayah dan model gravitasi yang digunakan dalam perencanaan transportasi. Selanjutnya perlu dipahami bahwa tidak ada konsensus yang utuh dalam mendefinisikan ‘teori perencanaan’.

Teori perencanaan telah berkembang sebagai akumulasi percampuran dari konsep-konsep berbagai disiplin keilmuan. Dari awal perkembangannya, khususnya pasca perang dunia II, terdapat banyak jenis teori perencanaan yang muncul dengan filosofi dasar yang berbeda sesuai dengan tuntutan dan dinamika pada masanya. Secara umum teori-teori tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok besar, yaitu:

1. Teori dengan pendekatan instrumental, dimana perencanaan dilihat sebagai alat untuk mencapai hasil atau tujuan. Termasuk dalam kategori ini adalah; teori perencanaan rasional atau rasional komprehensif (Banfield, 1959), perencanaan incremental (Lindblom, 1959), dan *mixed-scanning* (Etzioni, 1967) yang merupakan kompromi perencanaan rasional dan inkremental.
2. Teori dengan pendekatan komunikasi, partisipatif, diskursif. Termasuk dalam kategori ini adalah perencanaan transaktif (Friedmann, 1973), perencanaan advokasi (Davidoff, 1965), perencana sebagai birokrat (Beckman, 1964), perencana diskursif (Forester, 1989), perencana sebagai mediator (Susskind dan Ozawa, 1984), perencana sebagai fasilitator resolusi konflik/*dispute resolver* (Dotson, Godschalk, Kaufman, 1989).
3. Teori dengan pendekatan substantif. Termasuk dalam kategori ini adalah perencanaan radikal (Friedmann, 1987), *entrepreneurial city* (Duckworth, 1986), politik dan ekonomi dalam perencanaan (Fainstein, 1995).

Berikutnya di bawah ini akan dijelaskan beberapa teori perencanaan yang cukup menonjol termasuk di Indonesia, serta berpengaruh langsung pada jenis prosedural administrasi perencanaan dan landasan hukumnya:

### **1. Perencanaan Rasional Komprehensif (*Rational Planning*)**

Jenis ini merupakan teori yang paling konvensional dan yang paling banyak diterima secara luas atau relatif dominan, khususnya dikarenakan kerangka logis pemikirannya sangat mudah dipahami. Menurut teori ini, tujuan perencanaan adalah untuk mencapai hasil atau tujuan tertentu dan

memaksimalkan peluang pencapaiannya, melalui rangkaian tahapan, tindakan dan proses pilihan/pengambilan keputusan yang rasional, dengan mempertimbangkan dampak masa depan atau persepektif jangka panjang. Jadi perencanaan dipandang sebagai serangkaian alat untuk mencapai tujuan. Tugas-tugas perencana yang sekaligus tahapan perencanaan menurut teori ini adalah (Banfield, 1959):

- a. Analisis situasi, khususnya sumber daya dan kendala terkait dengan rangkaian tindakan untuk mencapai tujuan.
- b. Perumusan tujuan dan elaborasinya, termasuk disini mereduksi formulasi tujuan atau gambaran kondisi masa depan ke dalam kalimat operasional dan khusus sehingga dapat digunakan sebagai kriteria pilihan rasional.
- c. Merancang rangkaian dan tahapan tindakan (*courses of action*), yang merupakan aksi atau program utama.
- d. Evaluasi dan komparasi konsekuensi dari masing-masing alternatif rencana.
- e. Pemilihan alternatif
- f. Implementasi alternatif terpilih

Dalam teori ini perencana digambarkan sebagai bagian dari organisasi publik, sehingga peran pemerintah terkesan sangat menonjol. Salah satu refleksi kritis terhadap teori ini adalah bahwa dalam dunia nyata perilaku organisasi cenderung pada pengambilan keputusan yang oportunistik, kurang rasional, dan kurang perencanaan. Keputusan dan rangkaian tindakan adalah hasil ketidaksengajaan. Hasil rancangan dan perhitungan teknis, hasil kumulatif proses sosial dan politik serta kompromi berbagai kepentingan saling tidak kompatibel. Menghadapi realita ketidakpastian masa depan namun merasa harus melakukan antisipasi, beberapa organisasi melakukan resolusi melalui penyusunan rencana kemudian produk rencana tersebut hanya disimpan. Pernyataan tujuan (visi, misi, tujuan, sasaran) hanya propaganda daripada kriteria untuk memandu tindakan.

## 2. Perencanaan Inkremental (*Incremental Planning*)

Teori ini merupakan kritik terhadap perencanaan rasional komprehensif yang dipandang kurang realistis dalam penerapannya. Tujuan perencanaan menurut teori ini adalah untuk mencapai tujuan perencanaan secara parsial dan kemudian mengulang kembali tahapan perencanaan bila kondisi dan aspirasi berubah, dan bila akurasi prediksi meningkat. Jadi berbeda dengan

*rational planning* sebelumnya, perencanaan dalam teori ini tidak menggunakan perspektif jangka panjang. Pencapaian kesepakatan kebijakan lebih penting dibanding kesepakatan rangkaian tindakan dan tahapan, perubahan secara bertahap lebih baik dari pada kesalahan jangka panjang. Tugas perencana adalah menyederhanakan analisis dan proses pengambilan keputusan, misalnya melalui pembatasan komparasi kebijakan hanya pada kebijakan yang berbeda dari kebijakan status quo. Dalam tulisannya, Lindblom (1959), mendeskripsikan perencana sebagai administrator dan pengambil keputusan kebijakan. Aktor-aktor lainnya yang memainkan peranan penting adalah analis kebijakan yang berperan sebagai penasihat, tenaga ahli eksternal dan konsultan, kemudian warga, anggota parlemen, dan administrasi publik dari instansi lain. Dalam teori ini, pembangunan konsensus dan koordinasi sangat penting, kemudian perencanaan cenderung bersifat pragmatis dan terkadang mengabaikan pertimbangan jangka panjang.

### 3. Perencanaan Advokasi (*advocacy planning*)

Pengusung teori ini adalah Paul Davidoff yang mempertanyakan keberadaan suatu kepentingan umum tunggal. Menurutnya perencanaan bertujuan untuk membangun demokrasi perkotaan yang efektif di mana warga negara (kelompok kepentingan) dapat memainkan peran yang efektif dalam proses memutuskan kebijakan publik, serta untuk mendorong rencana plural daripada rencana kesatuan (*unitary plan*), dengan melakukan advokasi pada rencana alternatif untuk kelompok-kelompok kepentingan di luar pemerintah. Paham ini cenderung memaksa badan perencanaan publik/pemerintah untuk bersaing dengan kelompok perencanaan lain untuk memenangkan dukungan politik. Jenis perencanaan ini mendeskripsikan tugas perencana adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan lebih dari sekedar menjelaskan nilai-nilai yang mendasari rumusan preskriptif perencanaan dan para perencana harus menjadi advokat untuk apa yang dianggap tepat.
- b. Terlibat secara menyeluruh dan terbuka dalam proses politik sebagai pendukung kepentingan baik pemerintah maupun kelompok kepentingan tertentu yang peduli dengan usulan kebijakan bagi pembangunan masa depan masyarakat.
- c. Para perencana seperti pengacara yang memiliki kewajiban profesional untuk mempertahankan posisi yang mereka bela.
- d. Membantu proses evaluasi rencana

- e. Melakukan tugas yang mirip dengan teknik hukum pemeriksaan silang.
- f. Melakukan pekerjaan pendidikan seperti misalnya menginformasikan kelompok lain tentang kondisi, permasalahan, pandangan dari kelompok yang diwakili, hak-hak mereka di bawah hukum perencanaan, dan program tertentu pemerintah kota yang mungkin dapat berdampak bagi mereka.

Memang patut disadari bahwa prospek perencanaan ke depan adalah pada praktik yang secara terbuka mengundang nilai-nilai politik dan sosial untuk diperiksa dan diperdebatkan. Perencana advokat, selain memainkan peran sebagai perencana normatif (analisis dan rencana persiapan), juga akan menjadi pendukung solusi substantif tertentu. Davidoff juga menyadari bahwa kesulitan program partisipasi warga saat ini adalah bahwa warga lebih sering bereaksi terhadap program pemerintah daripada mengusulkan konsep mereka tentang tujuan yang tepat dan tindakan masa depan. Salah satu kendala utama dalam perencanaan advokasi adalah menemukan sumber pendanaan.

#### **4. Perencanaan Strategis (*strategic planning*)**

*strategic planning* memfokuskan pada tugas-tugas strategis yang jelas dan spesifik, berbeda dengan tujuan *comprehensive planning* yang luas dan tidak terfokus. Perencanaan model ini diragukan kemampuannya untuk merencanakan bagi seluruh kelompok masyarakat. Walaupun demikian, banyak karakteristik *strategic planning*, seperti berorientasi tindakan, partisipatif, penilaian kelemahan dan kekuatan masyarakat, yang ternyata telah lama masuk dalam proses perencanaan tradisional tetapi tidak ditonjolkan secara spesifik (Tjahjati, 2011).

#### **5. Perencanaan yang adil (*Equity planning*)**

*Equity planning* berbeda dengan *strategic planning*, dimana model ini berorientasi untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat luas dan secara langsung menangani berbagai ketimpangan di perkotaan. *Equity planning* menyadari akan ketimpangan sosial ekonomi yang disebabkan oleh hakikat perkembangan kota dan menganggap bahwa secara eksplisit mempunyai tanggung jawab untuk membantu kelompok yang tertinggal, yang kurang beruntung. *Equity planning* adalah bentuk *advocacy planning* yang lebih lunak, lebih sesuai dengan suasana tahun 1980-an yang mengunggulkan



permuafakatan dan pragmatis (Tjahjati, 2011). *Equity planning* berusaha untuk menemukan kepentingan umum yang disepakati semua pihak, serta bekerja dalam lingkup perencanaan sektor publik.

#### **D. JENIS-JENIS PERENCANAAN**

Perencanaan termasuk perencanaan wilayah dan kota, dapat muncul dalam berbagai jenis dan bentuk, dimana administrasi dan hukum yang berlaku dapat berbeda pula. Maka menjadi penting untuk memahami berbagai jenis perencanaan sebagai konteks dalam mempelajari hukum dan administrasi perencanaan.

##### **1. Jenis Perencanaan Berdasarkan Tingkatan Teknis atau Operasional Perencanaan**

Tingkatan teknis atau operasionalisasi perencanaan sangat terkait erat dengan tingkat ketepatan atau keluwesan proyeksi ke depannya, dan menentukan apakah perencanaan tersebut bersifat indikatif atau preskriptif. Berdasarkan kategori ini, jenis-jenis perencanaan terdiri atas (a) perencanaan makro seperti misalnya perencanaan pembangunan nasional (komprehensif) (b) perencanaan mikro (c) perencanaan sektoral (d) perencanaan kawasan seperti misalnya *Integrated Area Planning* dan (e) perencanaan proyek. Perencanaan makro meliputi peningkatan pendapatan nasional, tingkat konsumsi, investasi pemerintah dan masyarakat, ekspor impor, pajak, perbankan dan lain sebagainya. Perencanaan mikro disusun dan disesuaikan dengan kondisi daerah. Perencanaan kawasan memperhatikan keadaan lingkungan kawasan tertentu sebagai pusat kegiatan dengan keunggulan komparatif dan kompetitif. Perencanaan proyek adalah perencanaan operasional kebijakan yang dapat menjawab siapa melakukan apa, dimana, bagaimana dan mengapa.

##### **2. Jenis Perencanaan Berdasarkan Tujuan dan Lingkup Perencanaan**

Tujuan perencanaan (*the nature of planning goals*), umumnya perencanaan dapat terbagi atas perencanaan pada saat darurat misalnya *wartime planning* atau penanggulangan bencana, *town and country planning* (*land-use planning, physical planning, urban and regional planning*) yang berkaitan dengan alokasi tanah dari berbagai fungsi/kegiatan di daerah,

*anticyclical planning* yang ditujukan untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional, dan *development planning* atau perencanaan pembangunan.

Berdasarkan lingkup kegiatan perencanaan (*the scope of planning activities*), perencanaan dapat terbagi atas *socio economic planning*, *natural resource planning*, *architectural and engineering planning*, berdasarkan sektor (pertanian, industri dan lain sebagainya), serta pendekatan antar disiplin (ekonomi, sosiologi, politik, SDA, dan lain sebagainya).

### **3. Jenis Perencanaan Berdasarkan Dimensi Pendekatan atau Proses Hierarki Penyusunan (arus informasi)**

Perencanaan pembangunan setelah 1 Januari 2001 dimana otonomi daerah efektif berlaku, perencanaan pembangunan terdiri atas proses *top-down* dan *bottom-up*. Walaupun pada kenyataannya masih banyak didominasi oleh pendekatan *top-down*, dimana pemerintah pusat memainkan peran relatif lebih besar. Lebih rinci, menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

- a. *Politik*, yang memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah (pada saat kampanye);
- b. *Teknokratik*, dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu;
- c. *Partisipatif*, dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan;
- d. *Atas-bawah (top-down)*, dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan, diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa;
- e. *Bawah-atas (bottom-up)*.

Menurut Anen (2000) sebagaimana dikutip Syaiful Sagala meliputi ; (a) Perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*), (b) perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*), (c) perencanaan menyerong ke samping (*diagonal planning*), dibuat oleh pejabat bersama dengan pejabat bawah diluar struktur (d) perencanaan mendatar (*horizontal planning*), yaitu

perencanaan lintas sektoral oleh pejabat selevel (e) perencanaan menggelinding (*rolling planning*) berkelanjutan mulai rencana jangka pendek, menengah dan panjang. (f) perencanaan gabungan atas ke bawah dan bawah ke atas (*top down and bottom up planning*), untuk mengakomodasi kepentingan pusat dengan wilayah/daerah.

#### **4. Jenis Perencanaan Berdasarkan Jangka Waktu**

Untuk Indonesia pada saat ini, dari dimensi waktu perencanaan, jenis perencanaan mencakup (a) Perencanaan jangka panjang (*long term planning*) berjangka 20 tahun, bersifat prospektif, idealis dan belum ditampilkan sasaran-sasaran yang bersifat kualitatif, contohnya adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), (b) Perencanaan jangka menengah (*medium term planning*) berjangka 5 tahun, merupakan penjabaran dan uraian rencana jangka panjang. Sudah ditampilkan sasaran-sasaran yang diproyeksikan secara kuantitatif, meski masih bersifat umum, contohnya adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), (c) Perencanaan jangka pendek (*short term planning*) berjangka 1 tahunan disebut juga perencanaan jangka pendek tahunan (*annual plan*) atau perencanaan operasional tahunan (*annual operational planning*), contohnya adalah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

#### **5. Jenis Perencanaan Berdasarkan Jangkauan dan Hierarki Spasial**

Perencanaan ini terkait dengan tingkatan Spasial dari kegiatan perencanaan, ruang dan batas wilayah perencanaan. Jenis yang dikenal antara lain; perencanaan nasional (berskala nasional), perencanaan regional/wilayah (berskala daerah atau wilayah), perencanaan kota, perencanaan tata ruang dan tata tanah (pemanfaatan fungsi kawasan tertentu)

#### **6. Jenis Perencanaan Berdasarkan Mahzab/Sistem Perencanaan (*Planning System*) dan Ideologi Hukum Perencanaan**

John Friedman dalam bukunya *Planning In The Public Domain* (1987) memberikan definisi lebih luas mengenai *planning* sebagai upaya menjembatani pengetahuan ilmiah dan teknik (*scientific and technical knowledge*) kepada tindakan-tindakan dalam domain publik, menyangkut proses pengarahan sosial dan proses transformasi sosial. Menurut Friedmann perencanaan dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Perencanaan sebagai Perubahan Sosial (*Social Reform*). Dalam sistem perencanaan ini, peran pemerintah sangat dominan, sifat perencanaan: *centralized, for people, topdown*, berjenjang dan dengan politik terbatas. Dalam perspektif ini terdapat upaya pelembagaan praktik perencanaan dimana peran negara dominan dan menempatkan perencanaan merupakan bagian dari aparatur pemerintah. Penekanannya pada upaya penemuan cara paling efektif bagi negara dalam perencanaan. Perencana diposisikan sebagai teknokrat, dimana perencana harus mendengarkan suara masyarakat tetapi tidak harus memperhatikannya. Perubahan sosial dipengaruhi oleh tradisi pemikiran positivisme dari pada penekanan terhadap keterlibatan aktor sosial dalam proses perencanaan. Tradisi ini bersifat *top down*, karena masyarakat dianggap masih belum mempunyai kompetensi perencanaan.
- b. Perencanaan sebagai Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*). Dalam sistem perencanaan ini, pemerintah bersama *stakeholders* memutuskan persoalan dan menyusun alternatif kebijakan. Sifat perencanaan ini *decentralized, with people, scientific*, dan dengan politik terbuka. Perencanaan jenis ini didasari oleh logika berpikir ilmu manajemen, administrasi publik, ekonomi neoklasik dan teknologi informasi. Tujuannya adalah untuk membantu pengambil keputusan untuk memahami konsekuensi dari alternatif keputusannya. Disini perencana diposisikan sebagai analis/teknokrat dan masyarakat sebagai objek dari rekayasa pemerintahan.
- c. Perencanaan sebagai pembelajaran sosial (*social learning*). Dalam sistem perencanaan ini pemerintah bertindak sebagai fasilitator. Sifat perencanaan *learning by doing, decentralized, by people, bottom-up*, dan dengan politik terbuka. Ide dasarnya adalah merubah kedudukan masyarakat dari objek menjadi subyek pembangunan. Jenis ini berawal dari kritik terhadap ilmu pengetahuan itu sendiri, bahwa pengetahuan bukan *building block* untuk rekonstruksi sosial, dan pengetahuan diperoleh dari pengalaman dan disempurnakan melalui praktik. Perencanaan dilakukan dengan dialog antar a masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Penekanan pembelajaran sosial adalah pada proses dialogis, relasi non hierarkis, komitmen pelaksanaan eksperimen sosial, toleransi terhadap perbedaan dan mengutamakan transaksi sosial.
- d. Perencanaan sebagai Mobilisasi Sosial (*Social Transformation*). Perencanaan ini merupakan kristalisasi politik yang didasarkan pada

ideologi 'kolektivisme komunitarian' (unsur kebersamaan menjadi fokus). Jenis ini memberikan penekanan pada partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan emansipasi kemanusiaan terhadap penindasan sosial. Tipe perencanaan ini akan selalu berhadapan dengan segala kekuatan penindas, baik yang terstruktur (birokrat) maupun yang kecil (preman). Prinsip tipe ini adalah kebebasan merupakan hak individu yang dibatasi oleh kebebasan individu lainnya. Perencanaan ini disebut pula sebagai perencanaan yang radikal. Peran perencana sebagai fasilitator atau penasehat masyarakat dan tidak membuat jarak dengan masyarakat.

Pada dasarnya jika dikelompokkan maka di dunia ini ada 2 sistem perencanaan atau "sistem hukum penataan ruang" yang dianut, yaitu *Regulatory system (zoning system)* dan *Discretionary System (development control system)*. Setiap sistem perencanaan memiliki karakteristik yang berbeda yang berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Sistem *zoning* atau *regulatory system* merupakan sistem perencanaan yang banyak dianut di kota-kota di Amerika Utara dan Perancis, sedangkan sistem pengendalian pembangunan (*development control system*) atau *discretionary system* merupakan sistem perencanaan yang dipergunakan di Inggris.

Terdapat perbedaan antar a UU Penataan Ruang yang lama dan baru dimana pada UU No. 24 Tahun 1992 sistem pengendalian pemanfaatan ruangnya menggunakan *discretionary system* atau konsep *development control*, yaitu mengatur kegiatan pembangunan yang meliputi pelaksanaan kegiatan pendirian bangunan, perekayasaan, pertambangan maupun kegiatan serupa lainnya dan atau mengadakan perubahan penggunaan pada bangunan atau lahan tertentu sehingga memungkinkan tetap melaksanakan pembangunan sebelum terdapat dokumen rencana. Pada sistem ini proses pengambilan keputusan dapat didasarkan pada pertimbangan (*advis planning*) lembaga perencanaan yang berwenang untuk masing-masing proposal pembangunan yang diajukan, kemudian tidak semua jenis rencana tata ruang di tetapkan menjadi produk hukum atau peraturan (PP dan Perda). Sedangkan pada UU No. 26 Tahun 2007 menggunakan *regulatory system* atau konsep *Zoning*, yaitu pembagian lingkungan kota dalam zona-zona dan menetapkan aturan pemanfaatan ruang berbasis zona (*zoning regulation*) dan pengendalian pemanfaatan ruang yang berbeda-beda. Jadi pada sistem jenis ke dua ini, pemanfaatan ruang didasarkan pada kepastian hukum yaitu berupa

peraturan *zoning*, kemudian semua jenis rencana tata ruang ditetapkan atau disahkan menjadi produk hukum.

Beberapa poin penting yang perlu disesuaikan antar a lain meliputi dimensi waktu perencanaan, visi dan tujuan penataan ruang wilayah, aspek keberencanaan dan daya dukung lingkungan, komposisi penggunaan lahan, peristilahan penataan ruang serta keberadaan insentif dan disinsentif yang jelas dalam kegiatan penataan ruang wilayah, juga keharusan pengenaan sanksi bagi siapapun yang melakukan penyimpangan atau ketidaksesuaian terhadap RTRW yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Perubahan ini membawa konsekuensi pada perubahan administrasi pembangunan dan hukum perencanaan, baik dalam metodologi pendekatan dalam penyusunan RTRW, maupun dalam implementasi melalui instrumen perizinan pemanfaatan ruang.

## **E. PERKEMBANGAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA DI INDONESIA**

Model perencanaan berdasarkan teori *rational comprehensive planning* sebagaimana dijelaskan di atas, lebih bertujuan utama pada pembangunan lingkungan fisik perkotaan (Tjahjati, 2011), dan berkembang pada tahun 1950-an dan awal tahun 1960-an serta sering diterapkan untuk perencanaan guna lahan. Hingga kini pendekatan perencanaan wilayah dan kota di Indonesia, khususnya penataan ruang, didominasi oleh *physical rational comprehensive planning* dengan dasar alur pikir analisa kebijakan atau *policy analysis*. Dalam pendekatan ini perencanaan lebih merupakan tanggung jawab satu lembaga perencanaan dan berorientasi pada sektor publik.

Permasalahan klasik *comprehensive planning* adalah keterbatasan data dan keterbatasan kemampuan perencana menangani masalah yang kompleks sehingga dicari alternatif pendekatan lain misalnya dengan memperkecil wilayah perencanaan contohnya perencanaan kawasan (*Integrated Area Planning*), atau dengan memfokuskan pada komponen tertentu seperti contohnya di Indonesia adalah fokus infrastruktur melalui proyek Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) dan fokus kemiskinan melalui Proyek Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Terakhir program sejenis ini diwadahi dalam PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) yang diluncurkan pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulteng. PNPM merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan. Dua

program yang menjadi pilar utama PNPM Mandiri sebelum program-program lain bergabung adalah PPK (Program Pengembangan Kecamatan) dan P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan). Pada tahun-tahun berikutnya yang bergabung ke dalam PNPM Mandiri adalah P2DTK, PPIP, PUAP, PISEW dan Pariwisata.

Akhir-akhir ini di Indonesia dengan perhatian yang lebih besar pada masalah kemiskinan maka *advocacy planning* dan *Equity planning* mulai coba diterapkan dengan menunjukkan keberpihakan pada golongan lemah. Perencanaan juga tidak terbatas pada perencanaan fisik, namun juga memberikan bobot yang lebih besar pada aspek sosial ekonomi.

Perencanaan incremental merupakan saingan kuat dari perencanaan tradisional yang komprehensif. Ini menunjukkan adanya transformasi mendasar dalam teori perencanaan. Bila dulu perencanaan didasarkan pada arsitektur dan urban design yang komprehensif, maka kini menuju analisa-marjinal kebijakan ekonomi dan politik pragmatis (Tjahjati, 2011).

Secara umum perkembangan teori dan paradigma perencanaan pembangunan (bukan hanya PWK dan Penataan Ruang) di Indonesia sebagai suatu praktik, dapat dirunut sebagai berikut; Perencanaan Pembangunan Sentralistis (1929), Perencanaan Pembangunan sebagai Dokumen (1945), Perencanaan Pembangunan Ekonomi (1960), Perencanaan Pembangunan Pemerataan (1970-1980), Perencanaan Pembangunan Partisipatif (1990). Selanjutnya perkembangan perencanaan di Indonesia dapat dirangkum secara umum dalam Tabel 1.1.

Tabel 1.1  
Perkembangan Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Periode	Latar Belakang Masyarakat	Paradigma dan konsep perencanaan	Produk, Lingkup dan Substansi, pendekatan perencanaan
- 1945	Kerajaan dan Kolonialisme (VOC)	Teosentris, autoritarian, kosmologi	Perencanaan fisik, struktur, lokal
	Kolonialisme (trias politika)	Positivisme, utopian, Garden City	Perencanaan fisik, struktur, lokal
1945-1955	Perang Kemerdekaan (Liberalisme)	Positivisme, Rasionalis, Utopian,	Rencana Ekonomi, Rencana Kota, SVV, SVO

Periode	Latar Belakang Masyarakat	Paradigma dan konsep perencanaan	Produk, Lingkup dan Substansi, pendekatan perencanaan
		Pragmatisme	
1955 - 1960	Multi partai	Positivisme, Rasionalis	Lembaga Perencana, Penelitian Perumahan, Pencarian Standar
1960-1965	Demokrasi terpimpin	Utopian, Positivisme, Rasionalis	Rencana Nasional Semesta, UU Pokok Agraria, Masterplan
1965 - 1970	Orde Baru - Transisi (Sentralistik)	Positivisme Rasionalis	Bappenas, PJP, Unit Perencanaan Daerah, pembangunan sector/sektoral, <i>top down</i>
1970 - 1980	Orba-Stabil (Sentralistik-Inkremental)	Positivisme Rasionalis, komprehensif, Dialektik, inkremental, fenomenologi	GBHN, Repelita, Konsep Pengembangan Wilayah, UU Pokok Pemerintahan, Rencana Sektoral, Bottom Up (Kampung Improvement Program/KIP)
1980-1990	Orba-Stabil (Sentralistik-Inkremental)	Positivisme Rasionalis, komprehensif, Dialektik, inkremental, fenomenologi	Permendagri, P2BPK, <i>top down</i> transisi bottom up, pembangunan sektor
1990-1997	Orba-Stabil (Birokrat kuat)	Positivisme Rasionalis, komprehensif, Dialektik, inkremental, SWOT	UU, Kepres, PP tentang penataan ruang, PJM, P3KT, Desentralisasi, perencanaan partisipatif, discretionary system
1997-1999	Krisis Moneter	Positivisme Rasionalis, Pragmatisme, Dialektik, fenomenologi	UU Pemda, Perimbangan Keuangan, Perumusan Format Proses Rencana
1999 -	Reformasi	Positivisme Rasionalis, inkremental, SWOT	Desentralisasi/otonomi daerah, bottom up prioritas dan <i>top down</i> melengkapi, perencanaan partisipatif, <i>regulatory system</i> , penataan



Periode	Latar Belakang Masyarakat	Paradigma dan konsep perencanaan	Produk, Lingkup dan Substansi, pendekatan perencanaan
			ruang (spasial) dan perencanaan pembangunan (a-spasial)

## F. OTONOMI DAERAH DAN PERUBAHAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN

Dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal pada tahun 2001, dimulailah era baru dalam sistem pembangunan di daerah. Pada hakikatnya otonomi daerah mengandung makna yaitu diberikannya kewenangan (*authority*) kepada pemerintah daerah menurut kerangka perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur kepentingan (*interest*) daerah masing-masing. Melalui kebijakan otonomi daerah ini, pemerintah telah mendesentralisasikan sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah.

Secara konseptual, desentralisasi dapat dibedakan atas 4 (empat) bentuk dengan turunan yang berbeda: (1) **devolusi**, yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah di bawahnya sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah; (2) **dekonsentrasi**, yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada para pejabat mereka di daerah; (3) **delegasi**, yang merupakan penunjukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban tugas kepada atasannya; (4) **privatisasi**, yang merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada organisasi non-pemerintah baik yang berorientasi profit maupun non-profit.

Lazimnya prinsip devolusi mengacu kepada desentralisasi politik, dekonsentrasi pada pengertian desentralisasi administrasi, dan delegasi maupun privatisasi sebagai tugas *sub-contracting*.

UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang lebih luas terhadap Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa titik berat otonomi daerah berada pada Pemerintah Daerah Tingkat II, yaitu kota dan

kabupaten. UU ini kemudian diperbaharui dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penerapan otonomi daerah, berkaitan dengan pemberian kewenangan dan tanggung jawab penuh dalam pelaksanaan pembangunan di daerah (kota dan kabupaten), mempunyai beberapa keunggulan sebagai berikut:

- a. Lebih fleksibel  
Pemerintah daerah yang bersangkutan dapat langsung memberi respon dengan cepat terhadap perubahan lingkungan dan kebutuhan yang terjadi dalam lingkup wilayah kewenangannya.
- b. Lebih efektif  
Para pekerja di lini depan, dalam hal ini aparat pemerintah daerah yang bersangkutan, merupakan orang yang paling dekat dengan masalah dan peluang yang dihadapi oleh wilayahnya, dan mereka tahu benar apa yang sebenarnya sedang terjadi.
- c. Lebih inovatif  
Seringkali terjadi bahwa inovasi muncul karena gagasan yang berkembang dari aparat yang benar-benar berhadapan langsung dengan berbagai permasalahan yang dihadapi, yang menuntut penanganan dengan segera.
- d. Menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih produktif.  
Apabila seorang manajer memberi kepercayaan kepada karyawan bawahannya untuk mengambil keputusan penting, itu pertanda bahwa mereka ini menghargai karyawannya, dan hal tersebut merupakan suatu cara untuk mengefektifkan pemanfaatan pekerja yang berpengetahuan.

Strategi yang dapat dilakukan oleh para pemimpin pemerintahan daerah dalam rangka penerapan otonomi daerah mengendalikan pemerintahannya adalah sebagai berikut:

- a. Menggunakan manajemen partisipatif, untuk mendorong mendesentralisasikan pengambilan keputusan dan mendesentralisasikan wewenang diantar a berbagai organisasi pemerintah.
- b. Mendorong tim kerja, untuk mengatasi hambatan kaku yang memisahkan individu-individu dalam lembaga-lembaga hierarki.

- c. Menciptakan “juara-juara” kelembagaan, untuk melindungi mereka yang ada dalam organisasi dengan otoritas baru dalam upaya penciptaan inovasi-inovasi baru.
- d. Melakukan investasi karyawan, untuk menjamin bahwa mereka mempunyai ketrampilan dan semangat untuk melakukan yang terbaik dari otoritas baru mereka.

Dengan demikian diperlukan peningkatan kinerja para aparat pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan kotanya, terutama dalam menghadapi era persaingan dengan wilayah kota/kabupaten lainnya. Dalam kaitannya dengan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, pemerintah daerah antar a lain dituntut untuk dapat:

- a. Menggali potensi dan peluang-peluang pembangunan, sebagai aset daerah yang dapat dikembangkan untuk mendukung perkembangan kota, dalam menghadapi era persaingan dengan kota/kabupaten lainnya.
- b. Mengidentifikasi prioritas-prioritas sektor pembangunan kota, dalam upaya pelaksanaan pembangunan yang efektif dan efisien.
- c. Kreatif dan inovatif, khususnya dalam merumuskan strategi-strategi dan arahan pengembangan kota yang tepat, baik dalam upaya menangani permasalahan-permasalahan yang ada maupun dalam upaya pengembangan potensi yang dimiliki kota/kabupaten.
- d. Meningkatkan kapasitas dan kemampuan untuk menjalin kerjasama dan bersinergi, baik antar para aparat pemerintah daerah maupun dengan para pelaku pembangunan lainnya (swasta dan masyarakat).
- e. Meningkatkan kualitas koordinasi antar berbagai lembaga pelaksana/pengelolaan pembangunan kota/kabupaten, dalam upaya pelaksanaan pembangunan kota yang terpadu.

Hal-hal tersebut di atas, perlu lebih dioptimalkan lagi pelaksanaannya dalam kegiatan/proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan kota/kabupaten, mengingat tanggung jawab para pelaksana/pengelola pembangunan kota akan semakin bertambah dengan diterapkannya pelaksanaan otonomi daerah. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan kegiatan perencanaan dan pengelolaan kota dalam lingkup metropolitan, yang tentu saja akan lebih luas dan lebih kompleks permasalahan yang harus ditangani, karena menyangkut lebih dari satu wilayah kota yang memiliki potensi dan permasalahan spesifik masing-masing, sehingga diperlukan keterpaduan

dalam pengelolaannya. Dengan demikian diharapkan proses perencanaan dan kegiatan implementasinya dapat berlangsung secara lebih efisien dan efektif.

Perubahan pola pikir dan situasi pembangunan yang terjadi saat ini sudah tidak memungkinkan lagi perencanaan tata ruang diakukan dengan mengandalkan teknik dan pendekatan konvensional yang digunakan selama ini, yang tidak/kurang mampu dalam melihat dampak penerapan dari suatu pengambilan keputusan dalam rencana yang disusun.

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan pembangunan terjadi sebagai dampak dari perubahan pada pola kebutuhan masyarakat. Kecenderungan perubahan pada pola kebutuhan masyarakat dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2  
Kecenderungan Perubahan Pada Pola Kebutuhan Masyarakat

<b>Pola Kebutuhan</b>	<b>Masa Lalu</b>	<b>Masa Kini dan Masa Depan</b>
Kebutuhan Utama yang Menonjol	Kebutuhan fisik (sandang, pangan, papan)	Kebutuhan Psiko-Sosial
Sifat Kebutuhan	Baku, universal	Beraneka ragam, lokal
Penentuan Kebutuhan	Skala kebutuhan dasar	Komposisi jenis kebutuhan berimbang
Kecenderungan Upaya Pemenuhan Kebutuhan	Berorientasi kepada Penawaran ( <i>Supply</i> )	Berorientasi kepada permintaan ( <i>Demand</i> )
Kriteria Utama Keberhasilan Upaya Pemenuhan Kebutuhan	Layak secara Tekno - Ekonomik	Layak secara tekno-ekonomik maupun akseptabel secara psiko - sosial

Pembangunan di masa mendatang cenderung digerakkan oleh permintaan (*demand driven development*) dengan ciri-ciri seperti berorientasi pada orang, berwawasan kewilayahan, disesuaikan menurut waktu dan tempat, serta partisipatif. Semua ini perlu tercermin di dalam pola pikir yang mendasari perencanaan pembangunan di masa yang akan datang. Kecenderungan perubahan pada lingkungan pembangunan pada masa lalu dan masa kini/masa depan dapat dilihat pada Tabel 1.3..

Tabel 1.3  
Perubahan Environment Pembangunan

<b>Komponen Environment Pembangunan</b>	<b>Masa Lalu</b>	<b>Masa Kini dan Masa Depan</b>
Tekstur lenvironment	Tenang - stabil ( <i>placid environment</i> )	Bergejolak - penuh perubahan tidak terduga ( <i>turbulent environment</i> )
Pihak yang berkepentingan	Pluralistik-sentralistik	Pluralistik - desentralistik
Sifat environment	Cenderung sederhana	Kompleks
Faktor dominan dalam environment pembangunan	Penawaran	Permintaan
Partisipasi masyarakat	Minimal - cenderung pasrah	Partisipatif, vokal - makin sadar akan hak-haknya
Dinamika ekonomi	Terutama digerakkan oleh pemerintah	Terutama digerakkan oleh swasta

Di masa lalu, masyarakat kerap dilihat sebagai konsumen yang pasif. Memang mereka diberi tempat untuk hidup dan beraktivitas, tetapi kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya. Pelibatan masyarakat kota di Indonesia dalam perencanaan kota masih sering diabaikan, padahal penting sekali artinya untuk menumbuhkan harga diri, percaya diri dan jati diri. Bila penduduk kota tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pembangunan kotanya, tidak diberi kesempatan untuk bertindak secara aktif memberikan “cap” pribadi atau kelompok pada lingkungannya, tidak memperoleh peluang untuk membantu, menambah, merubah dan menyempurnakan lingkungannya, maka akan kita dapatkan masyarakat kota yang apatis, acuh tak acuh dan mungkin agresif.

Pada praktiknya, rencana kota dibuat oleh para perencana swasta (konsultan) atau pemerintah (pusat dan daerah). Keterlibatan masyarakat diwujudkan dalam bentuk seminar hasil perencanaan kota pada tahap akhir. Dengan demikian persepsi dan aspirasi masyarakat atau penduduk kota nyaris tidak terwadahi.

Di masa mendatang, pola pembangunan akan lebih terdesentralisasi, dimana keterlibatan masyarakat akan semakin besar dan kritis karena kondisi masyarakat yang telah sadar akan hak-hak mereka. Penggerak utama pembangunan pun bukan lagi pemerintah, dinamika ekonomi akan lebih dikuasai oleh sektor swasta.

Kecenderungan ini membutuhkan pola manajemen pembangunan yang lebih sesuai. Dalam perkembangannya, pola manajemen pembangunan perkotaan juga mengalami beberapa pergeseran, antara lain adalah seperti yang diperlihatkan oleh tabel 1.4.

Tabel 1.4  
Pergeseran Pola Manajemen Pembangunan Perkotaan

<b>Komponen Manajemen</b>	<b>Manajemen Konvensional</b>	<b>Manajemen Kontemporer</b>
Fokus Perhatian	Keluaran	Proses
Pelaksanaan manajemen pembangunan	Dijalankan sesuai aturan dan petunjuk pelaksanaan	Dijalankan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara inovatif dengan akuntabilitas penuh
Wawasan pembangunan	Sektoral	Kewilayahan
Pengembangan wawasan pembangunan	Ekstrapolasi pengalaman masa lalu	Antisipasi terhadap suatu skenario masa depan
Sumber rencana pembangunan	Gagasan para perencana pembangunan	Isyu pembangunan yang muncul dari kebutuhan masyarakat
Desentralisasi pembangunan	Distribusi kekuasaan dan sumber daya	Mendekatkan pengambilan keputusan ke sumber keputusan
Cara perencanaan pembangunan	Deterministik	Partisipatif-interaktif
Tugas utama perencana pembangunan	Menyiapkan rencana pembangunan	Membantu pihak lain merencanakan pembangunan
Kompetensi inti yang dibutuhkan	Keahlian dan kemampuan teknikal	Keahlian teknikal, serta kemampuan berinovasi dan hubungan insani
Fungsi birokrasi pemerintah	Pelaku utama pembangunan	Fasilitator pembangunan

Secara tidak langsung, perubahan-perubahan tersebut di atas berdampak pada kebutuhan akan pola pendekatan perencanaan wilayah yang lebih sesuai dan dapat mengantisipasi kecenderungan perubahan yang terjadi. Sebagai

suatu contoh, cepatnya laju pertumbuhan perekonomian kota metropolitan menyebabkan perencanaan tata ruang kota metropolitan tidak dapat lagi mengandalkan metoda pendekatan perencanaan yang lama, karena adanya faktor interaksi antar kota yang sangat kuat terjadi dalam suatu sistem metropolitan, di samping adanya mekanisme desentralisasi fungsi-fungsi kota inti ke kota kecil di sekitarnya.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

Diskusikanlah secara mendalam dengan kelompok belajar Anda untuk memahami lebih lanjut tentang hal-hal mendasar sebagai berikut:

- 1) Keterkaitan antar administrasi negara, administrasi pembangunan, dan administrasi perencanaan wilayah dan kota, khususnya dalam perencanaan pembangunan dan penataan ruang.
- 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan dan perkembangan hukum dan administrasi pembangunan, serta implikasinya.
- 3) Keterkaitan antar teori perencanaan dengan jenis perencanaan, serta pengaruhnya pada aspek hukum dan administrasi perencanaan.

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Baca pada bagian-bagian yang relevan dengan sejarah perencanaan pembangunan dan perencanaan tata ruang, serta perkembangan administrasi pembangunan dari berbagai literatur. Jika perlu Anda tanyakan pada orang yang Anda anggap lebih tahu atau sebagai pembanding membaca buku-buku lain yang relevan.



## RANGKUMAN

---

Praktik perencanaan wilayah dan kota tidak dapat terlepas dari aspek hukum dan administrasi pembangunan. Karena aspek hukum menentukan hal-hal pokok seperti dasar hukum yang mengamanatkan suatu kegiatan perencanaan, aturan bagaimana dan oleh siapa perencanaan itu dilakukan atau proses administrasinya, bagaimana

legalitas suatu produk rencana, serta penegakan hukumnya. Aspek administrasi pembangunan yang erat kaitannya dengan birokrasi, sangat menentukan efektifitas dan efisiensi dari kegiatan perencanaan wilayah dan kota. Bahkan lebih dari itu, administrasi pembangunan sangat berpengaruh pada operasionalisasi dan keberhasilan implementasi suatu rencana.

Aspek hukum dan administrasi ini tidak bersifat permanen dan stabil, melainkan hal yang bersifat dinamis, terus berubah seiring dengan waktu dan perubahan pada banyak faktor khususnya sistem tata kelola pemerintahan di suatu negara, dinamika sosial masyarakat, paradigma dan ideologi pembangunan, dan bahkan pengaruh perubahan global/globalisasi. Perkembangan teori dan jenis perencanaan yang dianut atau sedang dilakukan juga mempengaruhi dalam perumusan dasar hukum kegiatan perencanaan serta administrasi perencanaan yang berlaku. Jadi terdapat hubungan interaktif antar a hukum dengan administrasi pembangunan, serta antar a hukum dan administrasi pembangunan dengan perencanaan wilayah dan kota.



### TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Hukum sebagai kaidah atau norma memiliki fungsi untuk mewujudkan hal sebagai berikut, *kecuali*. . . .
  - A. ketertiban dalam masyarakat
  - B. memberikan kepastian hukum (aliran positivisme hukum)
  - C. pembelajaran bagi masyarakat
  - D. keadilan (aliran hukum alam)
  
- 2) Dua jenis perencanaan terkait pembangunan di Indonesia yang bersifat wajib (*mandatory*) dan ditetapkan sebagai dasar hukum (*statutory*) adalah perencanaan ....
  - A. kota dan wilayah
  - B. sektoral dan regional
  - C. pembangunan dan tata ruang
  - D. kawasan dan perencanaan lingkungan
  
- 3) Contoh produk perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut, *kecuali*...
  - A. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)
  - B. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)



- C. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
  - D. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- 4) Dari segi fungsinya, administrasi pembangunan memiliki dua sisi yaitu...
- A. pembangunan administrasi (*the development of administration*) dan administrasi pembangunan (*the administration for development*)
  - B. administrasi negara dan administrasi publik
  - C. administrasi perencanaan dan pembangunan
  - D. administrasi niaga dan bisnis
- 5) Berikut adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perubahan serta jenis administrasi perencanaan dan administrasi pembangunan yang berlaku, *kecuali*...
- A. dimensi keruangan/spasial dan waktu
  - B. sistem tata kelola pemerintahan dan sistem perencanaan
  - C. politik dan ideologi
  - D. disiplin dan ketertiban masyarakat
- 6) Perencanaan seperti perencanaan wilayah dan kota, perencanaan guna lahan dan perencanaan pembangunan, adalah jenis-jenis perencanaan berdasarkan...
- A. tujuan dan lingkup perencanaan
  - B. dimensi pendekatan atau proses hierarki penyusunan
  - C. jangka waktu
  - D. hierarki spasial
- 7) Berikut adalah pendekatan-pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan pembangunan menurut UU No. 25 Tahun 2004, *kecuali*...
- A. politik
  - B. teknokratik
  - C. partisipatif
  - D. koordinasi
- 8) Terdapat perbedaan antara UU Penataan Ruang yang lama (UU No. 24 Tahun 1992) dan yang baru (UU No. 26 Tahun 2007), dimana sistem pengendalian pemanfaatan ruangnya berubah dari *discretionary system*, menjadi...
- A. *development control system*
  - B. *regulatory system*
  - C. *advis planning system*
  - D. *permit system*

- 9) Berikut adalah klasifikasi jenis perencanaan menurut Friedman dalam bukunya *Planning In The Public Domain* (1987), kecuali perencanaan sebagai ....
- perubahan sosial (*social reform*)
  - analisis kebijakan (*policy analysis*)
  - pembelajaran sosial (*social learning*)
  - manipulasi sosial (*social manipulation*)
- 10) Secara konseptual, desentralisasi dapat dibedakan atas beberapa bentuk berikut, *kecuali*...
- devolusi,
  - dekonsentrasi
  - devaluasi
  - delegasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
 80 - 89% = baik  
 70 - 79% = cukup  
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

**KEGIATAN BELAJAR 2****Hukum Perencanaan Wilayah dan Kota****A. PERAN ASPEK HUKUM DALAM PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA**

Aspek hukum perencanaan wilayah dan kota adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur bagaimana suatu kota atau wilayah ditata (mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaannya) dan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam masyarakat. Dengan demikian, aspek hukum perencanaan wilayah dan kota bukan hanya merupakan kumpulan aturan-aturan, akan tetapi juga meliputi institusi (pranata) yang membuat aturan tersebut dilaksanakan serta proses-proses yang menjadikan aturan tersebut berlaku dan dilaksanakan dalam masyarakat.

Selanjutnya akan diuraikan beberapa peran aspek hukum dalam perencanaan wilayah dan kota.

**1. Sebagai Dasar Hukum Disusunnya Rencana**

Dua produk hukum yang menjadi payung hukum atau dasar disusunnya dua jenis rencana di tingkat pusat dan daerah yang bersifat wajib (*mandatory*) dan diamanatkan, kemudian ditetapkan dengan dan sebagai dasar hukum (*statutory*), adalah UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

**2. Sebagai Dasar Hukum Produk Rencana dan Implementasi Rencana**

Kota sebagai tempat pemusatan penduduk serta pusat kegiatan ekonomi diharapkan dapat berperan sebagai pusat pertumbuhan serta merangsang perkembangan ekonomi wilayah sekitarnya. Dengan demikian kota harus dapat berfungsi secara efisien. Untuk itu dibutuhkan perencanaan kota yang efektif, yang memperhatikan keserasian hubungan kota dengan wilayah di sekitarnya. Perencanaan pembangunan kota yang efektif dibutuhkan guna menghindarkan:

- a. Perkembangan kota secara acak, yang pada gilirannya akan menimbulkan kesemrawutan.
- b. Penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak efisien.
- c. Spekulasi tanah yang dapat mengakibatkan pelipatgandaan biaya pembangunan.
- d. Penggunaan lahan yang tidak bertanggung jawab, yang dapat mengancam kelestarian lingkungan.

Pada satu sisi, jelas bahwa perencanaan kota diperlukan agar kota berfungsi secara efisien, namun pada sisi lain, rencana kota tidak akan bermanfaat, jika rencana itu tidak efektif, dalam arti bahwa rencana kota tersebut tidak digunakan untuk melandasi pembangunan kota yang bersangkutan. Hal tersebut dapat terjadi akibat rencana yang dibuat memang tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan, namun dapat pula karena rencana tersebut belum didukung oleh mekanisme pelaksanaannya khususnya dasar atau kekuatan hukum dan penegakan hukum dalam pengendalian pelaksanaannya.

Jika telah disusun rencana kota maka tahap selanjutnya adalah menetapkan landasan hukumnya sebagai dasar untuk terlaksananya perencanaan tersebut. Misalnya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota ketika disahkan atau ditetapkan melalui peraturan daerah (Perda), maka rencana bukan lagi sekedar hasil perencanaan, tetapi juga sebagai produk hukum yang mengikat bagi semua, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Perda RTRW kota dan rencana rincinya yaitu Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi (PZ) menjadi acuan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun dan melaksanakan rencana sektoral, menjadi dasar hukum bagi perizinan pemanfaatan ruang, perizinan sektoral yang memanfaatkan ruang (misal: pertambangan), pemberian insentif dan disinsentif, pengenaan sanksi bagi pelanggaran tata ruang, penganggaran pembangunan, serta pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

### **3. Sebagai Peraturan Perencanaan atau Prosedur Perencanaan**

Produk hukum peraturan peUndang-undangan juga mengatur tentang peraturan perencanaan, dimana tercakup didalamnya asas-asas perencanaan, klasifikasi produk rencana, proses dan prosedur, legalitas, dan kelembagaan dan pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi dan konsultasi, dan lain-

lain. Contohnya adalah semua norma, standar, dan manual bidang penataan ruang atau dikenal dengan pedoman bidang penataan ruang.

Undang-undang penataan ruang (UUPR) secara tegas mengatur muatan rencana tata ruang wilayah di semua tingkatan administrasi. Pengaturan muatan rencana tata ruang juga mencakup hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan rencana tata ruang, serta pemanfaatan rencana tata ruang untuk penyusunan RPJP, RPJM, program beserta pembiayaannya, serta sebagai landasan kegiatan pemanfaatan ruang sekaligus sebagai alat untuk melakukan pengendalian pemanfaatan ruang.

Terkait dengan muatan rencana, UUPR mengatur bahwa rencana tata ruang wilayah harus memuat:

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah;
- b. Rencana struktur ruang yang mencakup rencana sistem perkotaan dan rencana sistem jaringan prasarana utama (transportasi, energi dan kelistrikan, telekomunikasi, dan sumber daya air);
- c. Rencana pola ruang yang mencakup rencana pemanfaatan ruang untuk kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- d. Penetapan kawasan strategis;
- e. Arahan pemanfaatan ruang berupa indikasi program utama jangka menengah lima tahunan (dengan memperhatikan kemampuan pendanaan pemangku kepentingan);
- f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang mencakup arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, indikasi arahan peraturan zonasi, serta arahan sanksi (administratif);
- g. Khusus untuk wilayah kota, rencana tata ruang juga harus memuat: rencana penyediaan ruang terbuka hijau, ruang terbuka non hijau, serta rencana penyediaan dan pemanfaatan jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana.

#### **4. Sebagai Dasar Penegakan hukum (*law enforcement*) bagi Pelanggaran Rencana**

Penegakan hukum (*law enforcement*) secara konsisten terhadap penyimpangan pemanfaatan rencana tata ruang, sangat penting untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang nasional dan daerah, sekaligus untuk meletakkan landasan bagi pembangunan pada masa mendatang. Pemanfaatan ruang untuk berbagai kegiatan budi daya (misal:

pertambahan, perkebunan, perumahan, industry, dan lain-lain) harus sesuai dengan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat dikenai sanksi administratif dan diancam hukuman pidana penjara dan denda menurut ketentuan UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang.

UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang mengatur tiga bentuk sanksi, yaitu sanksi administrasi (pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (pasal 66, 67, dan 75), dan sanksi pidana (pasal 69 sampai dengan 74). Sanksi administratif merupakan sanksi yang dijatuhkan pejabat administrasi kepada pihak yang melakukan pelanggaran, dapat berupa: peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang; dan/atau denda administratif. Sanksi pidana penjara dan denda dijatuhkan oleh hakim setelah melalui proses peradilan kepada pihak yang melakukan pelanggaran, dan pejabat yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Ketentuan pidana ini juga diatur dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang.

Sanksi pidana yang diatur dalam pasal 69 sampai pasal 71 UU Nomor 26 tahun 2007 ditujukan pada perilaku yang melanggar kewajiban yang diatur dalam pasal 61, yaitu:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Selain itu UUPR juga melarang pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang untuk menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan tersebut di atas memiliki konsekuensi berupa ancaman pidana penjara dan denda di samping sanksi administratif.

## 5. Sebagai Dasar Hukum Demokratisasi dan Peran Masyarakat dalam Perencanaan

Dalam konteks perencanaan tata ruang, sesuai dengan Undang-undang No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang bahwa peran serta masyarakat disebutkan pada bagian konsideran butir (d) yang menyatakan bahwa “*keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan*”. Kebutuhan akan peran serta masyarakat muncul di Indonesia dan di berbagai negara disebabkan oleh beberapa alasan. Alasan yang paling utama adalah keterbatasan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang kurang mampu mewakili keragaman kepentingan masyarakat, terutama kelompok-kelompok minoritas, miskin, atau kelompok yang memiliki keterbatasan akses terhadap proses pengambilan keputusan politik. Kebijakan publik menjadi arena tertutup dan menjadi ajang kepentingan pribadi dan kelompok-kelompok yang memiliki akses terhadap proses pengambilan keputusan politik. Untuk memperbaiki hal tersebut, maka suara masyarakat perlu diperkuat dengan cara melibatkan secara langsung masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik. Dalam konteks uraian di atas, peran serta masyarakat dapat didefinisikan sebagai proses keterlibatan masyarakat yang memungkinkan mereka dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan penataan ruang yang meliputi keseluruhan proses sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang nomor 26/2007 pasal 1 yaitu: pengaturan penataan ruang (ayat 9), pembinaan penataan ruang (ayat 10), pelaksanaan penataan ruang (ayat 11), dan pengawasan penataan ruang (ayat 12).

Bila pengertian peran serta masyarakat lebih pada proses mempengaruhi pengambilan keputusan dalam keseluruhan proses penataan ruang, maka tujuan utama peran serta masyarakat mencakup dua hal pokok: *pertama*, melahirkan *Output* rencana yang lebih baik daripada dilakukan hanya melalui proses teknokratis, dan ke dua, mendorong proses *capacity building* masyarakat dan pemerintah. *Output* rencana tata ruang yang dihasilkan melalui proses partisipasi diharapkan dapat memperkecil derajat konflik antar berbagai *stakeholders* terutama pada tahap pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Disamping itu, peran serta masyarakat dapat memberikan kontribusi agar menghasilkan rencana tata ruang yang lebih sensitif dan lebih

mampu mengartikulasikan kebutuhan berbagai kelompok masyarakat yang beragam dengan tidak mengenyampingkan kearifan lokal.

Disamping memperbaiki kualitas rencana tata ruang, peran serta masyarakat dimaksudkan sebagai proses pembelajaran masyarakat dan pemerintah yang secara langsung dapat memperbaiki kapasitas mereka dalam mencapai kesepakatan. Tidak dipungkiri bahwa rencana tata ruang pada dasarnya merupakan kesepakatan berbagai *stakeholders* yang dilahirkan melalui serangkaian dialog yang konstruktif dan berkelanjutan. Melalui proses dialog yang terus menerus sepanjang keseluruhan proses penataan ruang, maka akan terjadi proses pembelajaran bersama dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) berbagai pihak tentang penataan ruang. Proses ini secara langsung akan berkontribusi terhadap proses pembinaan penataan ruang.

Bila kita cermati bersama bahwa peran serta masyarakat yang sejalan dengan UU 26/2007 didalamnya mencakup empat kegiatan utama yaitu: pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Keempat ruang lingkup tersebut lebih luas dari ruang lingkup yang disebutkan dalam PP 69/1996 tentang pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang yang hanya mencakup empat hal yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penataan ruang serta pembinaan masyarakat. Mekanisme peran serta masyarakat dilakukan sesuai dengan tahapan kegiatan penataan ruang. Secara umum mekanisme tersebut dapat berbentuk penyampaian informasi, usul dan saran lisan maupun tulisan melalui berbagai media informasi sesuai dengan perkembangan teknologi yang ada (media cetak dan elektronik, seminar, *workshop*, konsultasi publik, brosur, kegiatan budaya, *website*, kegiatan pameran, *public hearing* dengan masyarakat) kepada lembaga-lembaga yang berwenang; dan keterlibatan secara langsung dalam kegiatan penataan ruang, misalnya sebagai salah satu wakil masyarakat yang terlibat dalam penyusunan rencana tata ruang. Selain upaya-upaya yang bersifat individual, mekanisme peran serta dapat dilakukan oleh kelompok dan organisasi masyarakat serta organisasi profesi yang melakukan *advocacy planning* kepada lembaga-lembaga yang berwenang.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dilakukan bisa melalui lokakarya atau konsultasi publik untuk menjaring aspirasi masyarakat yang dilakukan secara bertahap. Tahap pertama lokakarya bisa dilakukan lebih dari satu kali untuk setiap daerah kabupaten/kota. Pada tahap ini setiap warga



kabupaten/kota dapat menghadiri acara lokakarya/konsultasi tersebut yang diselenggarakan oleh Pemda. *Output workshop* pertama adalah serangkaian isu-isu yang terkait pengaturan penataan ruang. Pada tahap ini juga ditentukan wakil-wakil masyarakat yang dapat mengikuti tahap ke dua.

Tahap ke dua merupakan lokakarya atau konsultasi publik pada skala propinsi yang akan mendiskusikan lebih lanjut hasil-hasil diskusi pada tahap pertama. Bila pada tahap pertama, masyarakat mengemukakan masalah pengaturan penataan ruang pada skala yang lebih kecil, maka pada tahap ke dua, isu yg akan dibicarakan akan meliputi masalah-masalah pada skala yang lebih luas (propinsi). Pada tahap ke dua ini, peserta dapat dibagi dalam beberapa kelompok berdasarkan isu-isu spesifik yang telah dihasilkan pada tahap pertama untuk mempertajam isu dan memperoleh informasi dan tanggapan dari pihak esekutif dan legislatif. Lokakarya bisa dilakukan lebih dari satu kali tergantung kebutuhan. Bahan yang telah dihasilkan pada ke dua tahap lokakarya ini menjadi masukan penting bagi pihak eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Perda pengaturan penataan ruang.

Selain melalui *workshop*, aspirasi dapat dilakukan secara tertulis, lisan, dan perantar a teknologi yang ada (*short message service*, email, *website*, dan lain-lain) kepada pihak eksekutif dan legislatif yang memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan keputusan.

Hak-hak masyarakat yang diatur dalam UUPR perlu mendapat perhatian dari pemerintah dan para perencana dalam menyusun dan mengimplementasikan rencana tata ruang. Hak-hak masyarakat tersebut adalah:

- a. Hak untuk mengetahui rencana tata ruang
- b. Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang;
- c. Menerima penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. Mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. Mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang; dan
- f. Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Pendekatan peran serta masyarakat atau partisipatif juga diamanatkan dalam perencanaan pembangunan, dimana dalam UU No. 25/2004 terwujud dalam bentuk rangkaian musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berjenjang dari tingkat kabupaten/Kota sampai dengan Nasional. Rangkaian forum ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan alokasi anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun.

## **6. Sebagai Dasar Hukum Penyediaan Ruang Publik dalam Perencanaan**

Ruang publik menurut Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dapat berupa ruang terbuka hijau publik atau ruang terbuka non hijau publik yang secara institusional harus disediakan oleh pemerintah di dalam peruntukan lahan di kota-kota di Indonesia. Istilah ruang publik (*public space*) pernah dilontarkan Lynch dengan menyebutkan bahwa ruang publik adalah *nodes* dan *landmark* yang menjadi alat navigasi di dalam kota (Lynch, 1960). Gagasan tentang ruang publik kemudian berkembang secara khusus seiring dengan munculnya kekuatan *civil society*. Dalam hal ini filsuf Jerman, Jurgen Habermas, dipandang sebagai penggagas munculnya ide ruang publik (Sulfikar, 2010). Jurgen Habermas memperkenalkan gagasan ruang publik pertama kali melalui bukunya yang berjudul *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquire Into a Category of Bourjuis Society* yang diterbitkan sekitar tahun 1989.

Ruang publik diartikan sebagai ruang bagi diskusi kritis yang terbuka bagi semua orang. Pada ruang publik ini, warga privat (*private person*) berkumpul untuk membentuk sebuah publik dimana nalar publik ini akan diarahkan untuk mengawasi kekuasaan pemerintah dan kekuasaan negara. Ruang publik mengasumsikan adanya kebebasan berbicara dan berkumpul, pers bebas, dan hak secara bebas berpartisipasi dalam perdebatan politik dan pengambilan keputusan. Lebih lanjut, ruang publik dalam hal ini terdiri dari media informasi seperti surat kabar dan jurnal. Disamping itu, juga termasuk dalam ruang publik adalah tempat minum dan kedai kopi, balai pertemuan, serta ruang publik lain dimana diskusi sosio-politik berlangsung. Ruang publik ditandai oleh tiga hal yaitu responsif, demokratis, dan bermakna. Responsif dalam arti ruang publik adalah ruang yang dapat digunakan untuk berbagai kegiatan dan kepentingan luas. Demokratis, artinya ruang publik dapat digunakan oleh masyarakat umum dari berbagai latar belakang sosial,

ekonomi, dan budaya serta aksesibel bagi berbagai kondisi fisik manusia. Bermakna memiliki arti kalau ruang publik harus memiliki tautan antar manusia, ruang, dan dunia luas dengan konteks sosial.

Sementara itu, secara spasial ruang publik didefinisikan sebagai tempat dimana setiap orang memiliki hak untuk memasukinya tanpa harus membayar uang masuk atau uang lainnya. Ruang publik dapat berupa jalan, tanah perkerasan (*pavement*), *public squares*, dan taman (*park*). Hal ini berarti bahwa ruang terbuka hijau (*open space*) publik seperti jalan dan taman serta ruang terbuka non-hijau publik seperti tanah perkerasan (*plaza*) dan *public squares* dapat difungsikan sebagai ruang publik.

Karakteristik ruang publik sebagai tempat interaksi warga masyarakat sangat penting dalam menjaga dan meningkatkan kualitas kawasan perkotaan. Ruang publik di Indonesia memiliki arti yang sangat penting dan strategis secara hukum yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang. Dalam Pasal 28 ditegaskan perlunya penyediaan ruang terbuka hijau (RTH) dan ruang terbuka non hijau (RTNH) di dalam suatu kota. Terkait dengan ruang publik maka RTH publik dan RTNH publik yang disediakan untuk publik dapat dikategorikan sebagai ruang publik.

UU No 26/2007 secara tegas mengamanatkan bahwa setiap kota dalam rencana tata ruang wilayahnya diwajibkan untuk mengalokasikan sedikitnya 30% dari ruang atau wilayahnya untuk RTH, dimana 20% diperuntukkan bagi RTH publik yang merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah kota dan digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum, serta 10% diperuntukkan bagi RTH privat pada lahan-lahan yang dimiliki oleh swasta atau masyarakat. Hal tersebut menjadi bagian dalam analisis perencanaan kota dan wajib tercantum sebagai rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau (RTH) dalam peraturan daerah tentang RTRW kota.

## **6. Sebagai Dasar Hukum Penyelesaian Konflik/Sengketa**

Dalam konteks penataan ruang, yang disebut dengan konflik dalam dikategorikan menjadi 4 jenis berikut:

- a. Konflik terhadap (*over*) penataan ruang, yaitu konflik dalam dimensi manusia, dalam konteks sosial, dan dalam konteks negara-bangsa.
- b. Konflik mengenai (*of*) penataan ruang, yaitu terkait metoda (pendekatan), sistem, dan desain, serta aspek politik.

- c. Konflik dalam (*in*) penataan ruang, yaitu konflik sumber daya (alam, fisik, informasi, dan lain-lain)
- d. Konflik melalui (*through*) penataan ruang, yaitu konflik akibat profesi, konflik antar organisasi (pemerintah versus organisasi profesional, dan lain-lain), serta konflik akibat alat dan teknik.

Beberapa pokok pengaturan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang terkait penyelesaian konflik atau sengketa dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penyelesaian sengketa penataan ruang. Salah satu ketentuan pokok dalam UU penataan ruang adalah penyelesaian sengketa, baik sengketa antar daerah maupun antar pemangku kepentingan lain secara bermartabat. Dalam Pasal 67 ayat (1) dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa penataan ruang pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Yang dimaksud dengan sengketa penataan ruang adalah perselisihan antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan penataan ruang, dan upaya penyelesaian sengketa diawali dengan penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat. Lebih lanjut dalam ayat (2), disebutkan bahwa dalam hal penyelesaian sengketa tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan disepakati oleh pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan mencakup penyelesaian secara musyawarah mufakat dan alternatif penyelesaian sengketa, antar a lain dengan mediasi, konsiliasi, dan negosiasi.
- b. Konflik pemanfaatan ruang antar daerah diatur dalam Pasal 33 ayat (1), bahwa dalam penatagunaan air, dikembangkan pola pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) yang melibatkan 2 (dua) atau lebih wilayah administrasi provinsi dan kabupaten/kota serta untuk menghindari konflik antar daerah hulu dan hilir.
- c. Keberatan terhadap pembangunan. Pada UUPR (26/2007) terkait hak, kewajiban, dan peran masyarakat, pada pasal 60 butir c, dinyatakan bahwa Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau

besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap orang juga berhak mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya

- d. Kerugian terkait pembatalan izin. Pada pasal 37 ayat (4) disebutkan bahwa 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. Lebih lanjut dalam ayat (5) dinyatakan bahwa terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- e. Permasalahan pasca penetapan rencana tata ruang. Dalam ketentuan peralihan, pasal 77 ayat (1) berbunyi pada saat rencana tata ruang ditetapkan, semua pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang. Kemudian dalam ayat (2) pemanfaatan ruang yang sah menurut rencana tata ruang sebelumnya diberi masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian. Pada penjelasan disebutkan bahwa masa transisi selama 3 (tiga) tahun dihitung sejak penetapan peraturan perundang-undangan tentang rencana tata ruang dituangkan dalam lembaran negara dan lembaran daerah sesuai dengan hierarki rencana tata ruang. Selama masa transisi tidak dapat dilakukan penertiban secara paksa. Penertiban secara paksa dilakukan apabila masa transisi berakhir dan pemanfaatan ruang tersebut tidak disesuaikan dengan rencana tata ruang yang baru. Lebih lanjut dalam ayat (3) berbunyi bahwa untuk pemanfaatan ruang yang izinnya diterbitkan sebelum penetapan rencana tata ruang dan dapat dibuktikan bahwa izin tersebut diperoleh sesuai dengan prosedur yang benar, kepada pemegang izin diberikan penggantian yang layak.

## **8. Sebagai Dasar Hukum Perwujudan Keterpaduan Perencanaan Pembangunan**

UU penataan ruang menetapkan hierarki rencana tata ruang sedemikian rupa guna menjamin keterpaduan, sehingga rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota (RTRWN/P/K) tidak boleh saling bertentangan dengan

rencana tata ruang daerah tetangganya serta dengan rencana tata ruang wilayah provinsi, dan yang terakhir tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang wilayah nasional. Hal ini dijaga dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri PU No. 11 /PRT/M/2009 tentang Pedoman Persetujuan Substansi dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, beserta rencana rincinya.

Penegasan sifat komplementer antar a RTRWN, RTRWP, dan RTRWK dimaksudkan agar ketiga produk rencana tersebut bersifat saling melengkapi, sehingga apabila "disatukan" akan membentuk rencana tata ruang yang serasi dan selaras antar tingkatan wilayah administrasi. Untuk itu hal yang harus diperhatikan adalah: substansi yang telah diatur dalam rencana tata ruang wilayah administrasi yang lebih tinggi tidak diatur berbeda dalam rencana tata ruang wilayah administrasi di bawahnya. Dengan kata lain, substansi yang telah diatur dalam RTRWN harus diacu dalam RTRWP. Sementara substansi yang telah diatur dalam RTRWN dan RTRWP harus diacu dalam RTRWK.

Rencana tata ruang wilayah disusun dengan memperhatikan RPJP dan RPJM yang ada. Selain itu rencana tata ruang wilayah juga memuat indikasi program utama jangka menengah lima tahunan yang menjadi pedoman pemangku kepentingan dalam menyusun program sektoral beserta pembiayaannya. Ketentuan ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antar a rencana tata ruang dengan program pembangunan sektoral dan wilayah. Keterkaitan ini dipertegas dalam ketentuan mengenai kewajiban masyarakat, di mana dalam memanfaatkan ruang masyarakat diwajibkan untuk menaati rencana tata ruang yang berlaku. Selain itu terdapat larangan bagi pejabat yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang untuk menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Ketentuan tersebut memiliki konsekuensi berupa sanksi pidana (penjara dan denda) serta sanksi administratif yang tidak ringan.

## **9. Sebagai Dasar Hukum Pembagian Kewenangan dalam Perencanaan**

Dapat dipahami bahwa pencapaian tujuan penyelenggaraan penataan ruang nasional (mewujudkan ruang wilayah nusantar a yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan wawasan nusantar a dan ketahanan nasional) menuntut peran seluruh pemangku kepentingan, termasuk pemerintah di semua tingkatan. Untuk menghindari tumpang tindih

kewenangan, UU penataan ruang menegaskan peran dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Penegasan kewenangan ini berarti pula penegasan tugas masing-masing tingkatan pemerintahan dalam penyelenggaraan penataan ruang. Penerapan dari ketentuan ini mensyaratkan pemahaman pemangku kepentingan (termasuk pemerintah dan konsultan perencana ruang) terhadap tugas masing-masing. Dengan demikian pemerintah di berbagai tingkatan dapat fokus pada apa yang menjadi tugasnya serta tidak mencampuri substansi yang menjadi tugas pemerintah di atas/bawahnya. Namun demikian hal ini perlu diimbangi dengan keterbukaan sikap untuk menciptakan sinergi di antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga penyelenggaraan penataan ruang dapat mencapai hasil optimal.

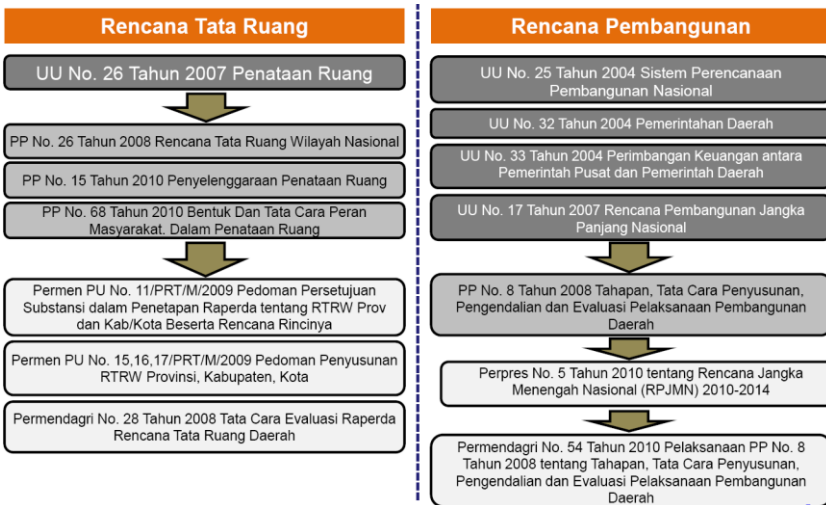
## **B. SUMBER HUKUM PERENCANAAN PEMBANGUNAN (A-SPASIAL) DAN PENATAAN RUANG (SPASIAL) DAN PERKEMBANGANNYA**

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan hukum dan atau tempat di mana dapat ditemukannya aturan hukum tersebut. Secara teoritis, sumber hukum dapat dibedakan ke dalam sumber hukum formal dan sumber hukum material. Sumber hukum formal adalah dokumen atau “tempat” di mana dapat ditemukan ketentuan-ketentuan hukum/kaidah-kaidah hukum. Untuk itu harus diketahui hukum positif (hukum yang saat ini berlaku di suatu tempat) yang meliputi: (1) Sumber hukum langsung, yang meliputi: Undang-undang hingga peraturan daerah, kebiasaan dan adat, serta traktat/perjanjian antar negara; dan (2) Sumber hukum tak langsung, yang meliputi yurisprudensi/keputusan hakim yang diikuti oleh hakim lainnya untuk kasus yang sama dan doktrin/ilmu pengetahuan. Sumber hukum material merupakan suatu usaha pendalaman teoritis tentang hukum yang dapat menggunakan banyak pendekatan, baik itu pendekatan sejarah, falsafah, sosiologi, ekonomi, agama, hukum itu sendiri, atau kombinasi dari pendekatan-pendekatan tersebut.

Untuk konteks perencanaan wilayah dan kota, sumber hukum formal yang utama di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam dua jenis; sumber hukum perencanaan spasial yaitu UU No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang beserta turunannya, dan sumber hukum perencanaan pembangunan (a-

spasial) yaitu UU No. 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) beserta turunannya.

UU No. 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam sistem perencanaan pembangunan secara nasional. Menurut Undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri dari rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana kerja pemerintah (RKP). Rencana pembangunan memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Terkait hal ini, daerah akan menyusun RPJPD dan RPJMD yang mengacu pada RPJP dan RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui rencana kerja pemerintah (RKP) yang disusun oleh kementerian/lembaga.



Gambar 1.1  
Dasar Hukum Perencanaan di Indonesia

Dalam melaksanakan pembangunan nasional/daerah, ada 2 (dua) acuan, yaitu: Rencana Pembangunan dan Rencana Tata Ruang Wilayah. UU 26/2007 tentang penataan ruang pada pasal 22 (1), 25 (1) dan 28:



mengamanatkan bahwa penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi/kab/kota mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD). Kemudian dalam pasal 23 (2), 26 (2) dan 28, disebutkan bahwa rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi/kab/kota menjadi pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah dan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah. Lebih lanjut ditegaskan pula dalam PP 8/2008 tentang tahapan, tatacara penyusunan pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah, dalam pasal 29 (1) yang berbunyi bahwa dokumen rencana pembangunan daerah disusun dengan menggunakan data dan informasi serta rencana tata ruang. Kemudian dalam pasal 3, rencana tata ruang merupakan syarat dan acuan utama penyusunan dokumen rencana pembangunan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sinergi dan integrasi antar a penataan ruang (spasial) dan perencanaan pembangunan (a-spasial) sangatlah penting. Apabila ke dua rencana tersebut tidak sinergi, maka program-program dalam RTRW tidak dianggarkan di dalam rencana pembangunan (RPJMD dan RKPMD), atau sebaliknya, pelaksanaan rencana pembangunan berpotensi dikenai sanksi (UU No. 26/2007 tentang penataan ruang) karena tidak sesuai dengan RTRW.

Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Aman berarti masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman. Nyaman berarti masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai. Produktif berarti proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat sekaligus meningkatkan daya saing. Terakhir, berkelanjutan maksudnya agar kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pulaantisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

Tujuan penataan ruang dicapai melalui proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang merupakan proses partisipatif dalam menentukan wujud struktur ruang dan pola ruang yang hendak diwujudkan di masa depan. Pemanfaatan ruang merupakan upaya perwujudan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan

ruang adalah upaya untuk menjamin kegiatan pemanfaatan ruang dilaksanakan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea ke-4, yang menyatakan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”. Selanjutnya, dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Kemudian dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang pasal 24 ayat (1) ditegaskan bahwa, “negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah”.

Dasar hukum terkait perencanaan tata ruang di Indonesia pada dasarnya telah ada sejak tahun 1926, ketika ordonansi gangguan diperkenalkan Belanda. Peraturan ini mengatur instalasi industri tertentu di daerah tertentu melalui sistem zonasi dan izin. Dua puluh dua tahun kemudian, kerangka peraturan perencanaan pertama yang disebut Ordonansi Pembentukan Kota atau *Staadsvorming Ordonantie* (SVO) diperkenalkan dan kemudian diikuti dengan peraturan pelaksanaan yang dikenal sebagai *Stadsvorming Verordening* (SVV) pada tahun 1949 (Hudalah et al 2007; . Winarso dan Firman , 2002). SVO dan SVV diterbitkan untuk mempercepat pembangunan kembali wilayah-wilayah yang hancur akibat peperangan. Pada mulanya hanya diperuntukan bagi 15 kota, yakni Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran dan Pasar Minggu. Pesatnya perkembangan kota dan berubahnya karakteristik kota menyebabkan SVO tidak sesuai lagi untuk mengatur penataan ruang di Indonesia. Selain hanya diperuntukan bagi 15 kota, ordonansi ini hanya menciptakan dan mengatur kawasan-kawasan elit serta tidak mampu mengikuti perkembangan yang ada.

Setelah pemberlakuan SVO dan SVV, belum ada kerangka hukum untuk perencanaan tata ruang sampai dengan 1976. Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik pernah melakukan penyusunan rancangan Undang-undang (RUU) tentang pokok-pokok bina kota pada tahun 1972 yang mengalami perubahan baik substansi maupun judulnya menjadi RUU tentang ketentuan-ketentuan pokok pembinaan kota pada tahun 1975, kemudian menjadi RUU tentang tata ruang kota pada tahun 1978. Perubahan tersebut

terutama untuk menyesuaikan dengan RUU tentang pemerintah di daerah, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, dan RUU tentang tata guna tanah yang diajukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, hingga saat itu tidak ada peraturan khusus tentang pembangunan kota setingkat Undang-undang yang dilahirkan. Beberapa kerangka hukum untuk perencanaan tata ruang pernah diberlakukan antara tahun 1976 dan 1992. Kerangka hukum ini mengatur kawasan-kawasan tertentu termasuk wilayah Jabotabek (Keputusan Presiden Nomor 13/1976), Pulau Batam (Keputusan Presiden Nomor 41/1973), Kawasan Puncak (Keppres 48/1983) dan sektor pembangunan tertentu termasuk daerah sawah (Keputusan Presiden Nomor 54/1980), kawasan industri (Keputusan Presiden Nomor 53/1989), pariwisata (Keputusan Presiden Nomor 15/1983) dan perumahan (Keputusan Presiden Nomor 8/1985). Semua kerangka hukum ini adalah aturan yang bersumber dari presiden, bukan setingkat Undang-undang.

Seiring dengan pelaksanaan pembangunan nasional yang diusung pemerintah orde baru, mulai dirasakan perlunya peraturan tentang pembangunan kota yang lebih cepat dapat dioperasionalkan sambil menunggu terbitnya peraturan tingkat Undang-undang yang penyusunan dan prosesnya memakan waktu lama. Untuk itu pada dekade 1980-an terbit berbagai peraturan tentang pembangunan kota, khususnya tentang perencanaan kota. Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No. 4 tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota yang direvisi dengan Permendagri No. 2 tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, Kepmendagri No. 650-658 tahun 1986 tentang Keterbukaan Rencana Kota untuk Umum, dan Permendagri No. 7 tahun 1986 tentang Penetapan Batas Wilayah Kota; sedangkan Menteri Pekerjaan Umum mengeluarkan Kepmen PU No. 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota. Ke dua peraturan dari menteri ini menjadi referensi untuk perencanaan kota ketika mereka menyiapkan rencana kota.

Sebagai respon terhadap meningkatnya kebutuhan koordinasi pengelolaan sumber daya alam, DPR RI meloloskan UU pertama tentang penataan ruang, yaitu UU 24/1992 pada Oktober 1992. Penataan ruang didefinisikan dalam Undang-undang ini sebagai perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketentuan dalam Undang-undang mencakup pedoman proses penyusunan rencana,

implementasi rencana, dan pengendaliannya, untuk tingkat nasional dan daerah.

UUPR 1992 ini menetapkan bahwa prinsip-prinsip penataan ruang di Indonesia mencakup integritas, keberlanjutan, efektivitas, efisiensi, kompatibilitas, harmoni, keterbukaan, kesetaraan, keadilan, dan perlindungan hukum. Hak, kewajiban dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang juga diatur dalam UU 24/1992 tentang Penataan Ruang. Masyarakat memiliki hak untuk mengetahui rencana tata ruang, berpartisipasi dalam proses pembuatan rencana dan menerima ganti rugi yang adil ketika properti mereka dibutuhkan untuk kepentingan umum. Rincian pengaturan mengenai hak, kewajiban dan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang dikeluarkan pada bulan Desember 1996 (Peraturan Pemerintah Nomor 69/1996). Peraturan ini adalah peraturan pelaksana Undang-undang 24/1992 tentang Penataan Ruang yang pertama kali diberlakukan oleh pemerintah Indonesia.

UU 24/1992 juga menetapkan sistem penataan ruang yang hierarkis di Indonesia, yang terdiri dari rencana tata ruang wilayah nasional (RTRWN), rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Semua tingkat pemerintahan diminta untuk membuat rencana tata ruang untuk mengarahkan pembangunan di daerahnya masing-masing. Undang-undang ini juga membedakan penataan ruang berdasarkan fungsi dan kegiatan utama kawasan. Kawasan berdasarkan fungsi utama terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya, kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, kawasan tertentu berdasarkan kegiatan utama. Kawasan tertentu adalah kawasan yang memiliki nilai strategis nasional dan penataan ruangnya yang perlu diprioritaskan.

Perubahan kelembagaan mendasar di Indonesia setelah jatuhnya rezim orde baru juga mempengaruhi UU 24/1992 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini dianggap tidak relevan lagi dengan pengaturan kelembagaan yang baru, perubahan terhadap paradigma otonomi daerah melalui ketentuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. DPR RI mengesahkan RUU penataan ruang pada April 2007 untuk menggantikan Undang-undang Penataan Ruang 24/1992. Undang-undang penataan ruang baru, 26/2007, berisi beberapa ketentuan yang tidak termuat dalam Undang-undang sebelumnya. Beberapa hal yang menonjol dalam pokok-pokok pengaturan dalam UUPR baru ini adalah sebagai berikut:

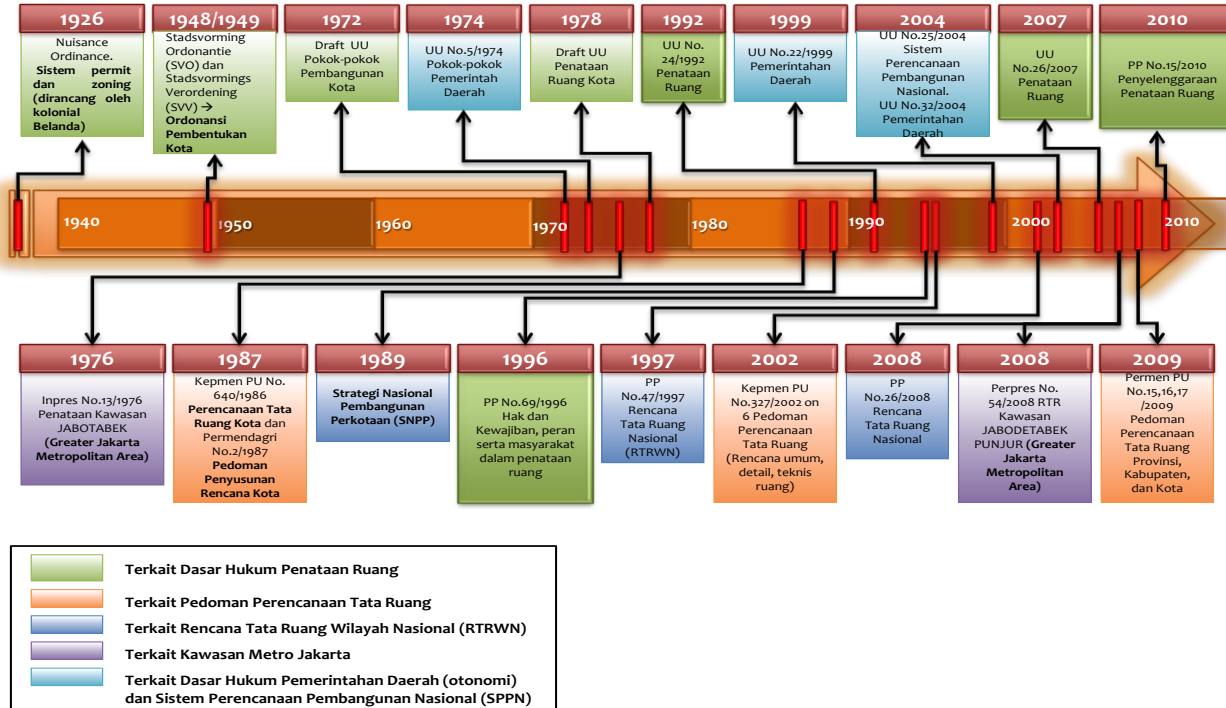
1. Strategi umum dan strategi implementasi penyelenggaraan penataan ruang

2. Pembagian kewenangan yang lebih jelas antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang
3. Kejelasan produk rencana tata ruang (bukan hanya administratif, tetapi dapat pula fungsional) dan penegasan muatan rencana tata ruang
4. Sifat komplementer antara RTRWN, RTRWP, dan RTRWK
5. Keterkaitan antara rencana tata ruang dengan program pembangunan
6. Penerapan standar pelayanan minimal dalam penyelenggaraan penataan ruang
7. Penekanan pada hal-hal yang bersifat sangat strategis sesuai perkembangan lingkungan strategis dan kecenderungan yang ada
8. Penataan ruang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai satu kesatuan
9. Pengaturan ruang pada kawasan-kawasan yang dinilai rawan bencana (rawan bencana letusan gunung api, gempa bumi, longsor, gelombang pasang dan banjir, SUTET, dan Lain-lain)
10. Mengatur penataan ruang kawasan perkotaan dan metropolitan
11. Mengatur penataan ruang kawasan perdesaan dan agropolitan
12. Mengatur penataan ruang kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis nasional (termasuk pulau-pulau kecil terluar/terdepan)
13. Mengatur penataan ruang kawasan strategis nasional dari sudut pandang ekonomi (kawasan ekonomi khusus, kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET), kerja sama ekonomi sub regional, serta kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas)
14. Penegasan hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penataan ruang
15. Penguatan aspek pelestarian lingkungan hidup dan ekosistem (bukan hanya Poleksosbudhankam)
16. Diperkenalkannya perangkat insentif dan disinsentif
17. Pengaturan sanksi
18. Pengaturan penyelesaian sengketa penataan ruang
19. Pengaturan jangka waktu penyelesaian aturan-aturan pelaksanaan sebagai tindak lanjut dari terbitnya UU penataan ruang
20. Pengaturan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)
21. Kelembagaan penataan ruang
22. Batas waktu penyesuaian rencana tata ruang dengan ketentuan UUPR yang baru

Gambaran *milestones* sejarah kerangka hukum penataan ruang dan perencanaan di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 1.2, sedangkan rincian turunan atau peraturan pelaksana UUPR yang baru (status sampai dengan akhir 2013) dapat dilihat pada Table 1.5.

Selanjutnya terkait sumber hukum perencanaan ini, patut dipahami bahwa penataan ruang sangat erat kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam. Maka dalam penyusunan rencana tata ruang seorang perencana wajib menguasai setidaknya 11 Undang-undang lainnya terkait sumber daya alam, yaitu: UU No.5/1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria, UU No.11/1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan, UU No.5/1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, UU No.32/2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, UU No.41/1999 tentang kehutanan, UU No.22/2001 tentang minyak dan gas bumi, UU No.27/2003 tentang panas bumi, UU No.7/2004 tentang sumber daya air, UU No.31/2004 tentang perikanan, UU No.27/2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, UU No.18/2008 tentang pengelolaan sampah, dan UU No.4/2009 tentang pertambangan mineral dan batubara (2009).

Rincian daftar peraturan Perundang-undangan terkait penataan ruang dan perencanaan pembangunan dapat dilihat pada Tabel 1.5.



Gambar 1.2.  
Sejarah Penataan Ruang dan Dasar Hukumnya

Tabel 1.5  
Daftar Peraturan Perundang-undangan Bidang Penataan Ruang

No	Jenis Peraturan	Nomor	Tahun	Tentang
1.	Undang-undang	26	2007	PENATAAN RUANG
2.	Peraturan Pemerintah	8	2013	KETELITIAN PETA RENCANA TATA RUANG
3.	Peraturan Pemerintah	68	2010	BENTUK DAN TATA CARA PERAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG
4.	Peraturan Pemerintah	15	2010	PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG
5.	Peraturan Pemerintah	26	2008	RENCANA TATA RUANG WILAYAH NASIONAL
6.	Keputusan Presiden	4	2009	BADAN KOORDINASI PENATAAN RUANG NASIONAL
7.	Peraturan Menteri	01/PRT/M/2013	2013	PELIMPAHAN KEWENANGAN PEMBERIAN PERSETUJUAN SUBSTANSI DALAM PENETAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG RENCANA RINCI TATA RUANG KABUPATEN/KOTA
8.	Peraturan Menteri	19/PRT/M/2012	2012	PEDOMAN PENATAAN RUANG KAWASAN SEKITAR TEMPAT PEMROSESAN AKHIR



No	Jenis Peraturan	Nomor	Tahun	Tentang
				SAMPAH
9.	Peraturan Menteri	15/PRT/M/2012	2012	PEDOMAN PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG KAWASAN STRATEGIS NASIONAL
10.	Peraturan Menteri	20/PRT/M/2011	2011	PEDOMAN PENYUSUNAN RENCANA DETAIL TATA RUANG DAN PERATURAN ZONASI KABUPATEN/KOTA
11.	Peraturan Menteri	14/PRT/M/2010	2010	STANDAR PELAYANAN MINIMAL BIDANG PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG
12.	Peraturan Menteri	50	2009	PEDOMAN KOORDINASI PENATAAN RUANG DAERAH
13.	Peraturan Menteri	17/PRT/M/2009	2009	PEDOMAN PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA
14.	Peraturan Menteri	17	2009	PEDOMAN PENENTUAN DAYA DUKUNG LINGKUNGAN HIDUP DALAM PENATAAN RUANG WILAYAH
15.	Peraturan Menteri	16/PRT/M/2009	2009	PEDOMAN PENYUSUNAN

No	Jenis Peraturan	Nomor	Tahun	Tentang
				RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN
16.	Peraturan Menteri	15/PRT/M/2009	2009	PEDOMAN PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH PROVINSI
17.	Peraturan Menteri	13/PRT/M/2009	2009	PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL PENATAAN RUANG
18.	Peraturan Menteri	12/PRT/M/2009	2009	PEDOMAN PENYEDIAAN DAN PEMANFAATAN RUANG TERBUKA NON HIJAU DI WILAYAH KOTA/KAWASAN PERKOTAAN
19.	Peraturan Menteri	11 /PRT/M/2009	2009	PEDOMAN PERSETUJUAN SUBSTANSI DALAM PENETAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH PROVINSI DAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN/KOTA, BESERTA RENCANA RINCINYA
20.	Peraturan Menteri	28	2008	TATA CARA EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

No	Jenis Peraturan	Nomor	Tahun	Tentang
				TENTANG RENCANA TATA RUANG DAERAH
21.	Peraturan Menteri	05/PRT/M/2008	2008	PEDOMAN PENYEDIAAN DAN PEMANFAATAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KAWASAN PERKOTAAN
22.	Peraturan Menteri	41/PRT/M/2007	2007	PEDOMAN KRITERIA TEKNIS KAWASAN BUDI DAYA
23.	Peraturan Menteri	40/PRT/M/2007	2007	PEDOMAN PERENCANAAN TATA RUANG KAWASAN REKLAMASI PANTAI
24.	Peraturan Menteri	22/PRT/M/2007	2007	PEDOMAN PENATAAN RUANG KAWASAN RAWAN BENCANA LONGSOR
25.	Peraturan Menteri	21/PRT/M/2007	2007	PEDOMAN PENATAAN RUANG KAWASAN RAWAN LETUSAN GUNUNG BERAPI DAN KAWASAN RAWAN GEMPA BUMI
26.	Peraturan Menteri	20/PRT/M/2007	2007	PEDOMAN TEKNIS ANALISIS ASPEK FISIK DAN LINGKUNGAN, EKONOMI, SERTA SOSIAL BUDAYA DALAM PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG

### C. **KAJIDAH LEGAL DRAFTING/PERANCANGAN BAHASA HUKUM DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG PERENCANAAN**

Sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada dasarnya terdiri atas peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, hukum adat, norma-norma (agama, kesusilaan, kesopanan), hukum kebiasaan, dan yurisprudensi (keputusan hakim). Dengan berlakunya UU No 26 tahun 2007, semua jenis rencana tata ruang (RTR) harus ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan, baik berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden untuk rencana tata ruang di tingkat nasional, atau peraturan daerah untuk RTR di tingkat daerah. Maka menjadi penting bagi perencana wilayah dan kota untuk setidaknya menguasai dasar-dasar atau kaidah teknik legal *drafting/*perancangan bahasa hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, agar nantinya rencana yang telah dilegalkan tidak menyebabkan masalah hukum di kemudian hari. Kemampuan ini juga bermanfaat dalam memahami atau melakukan interpretasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana.

#### 1. **Landasan Peraturan**

Kaidah yang pertama adalah tentang landasan peraturan itu sendiri. Perlu dipahami bahwa ada tiga hal yang menjadi landasan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- a. Landasan Filosofis
  - 1) konsepnya mendalam (aliran-aliran filsafat)
  - 2) konsepnya cenderung abstrak
  - 3) nilai moral etika bangsa;
  - 4) pandangan cita-cita dan tujuan bangsa;
- b. Landasan Sosiologis
  - 1) kesadaran hukum masyarakat (kehendak rakyat) /fungsi DPR
  - 2) hukum yang hidup (*living law*)
  - 3) hukum futuristik;
- c. Landasan Yuridis
  - 1) landasan hukum (dasar kewenangan penyusunan suatu peraturan);
  - 2) dasar keberadaan suatu peraturan;

- 3) kesesuaian bentuk dan materi;
- 4) keharusan tidak bertentangan dengan aturan di atasnya

## 2. Asas peraturan perundang-undangan

Kaidah asas peraturan perundang-undangan yang perlu diketahui ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan, yaitu

- a. Undang-undang tidak berlaku surut.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.
- c. Peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan yang bersifat umum (*Lex Specialis derogat Lex Generalis*).

Syarat berlakunya asas ini adalah peraturan harus satu jenis (satu tingkatan). Prinsipnya peraturan khusus tidak lagi memuat aturan yang sama dengan peraturan umum, namun diperkenankan dalam rangka memperinci sesuai dengan wewenangnya. Peraturan yang umum dikesampingkan, maksudnya adalah peraturan umum bukan diabaikan (tidak berlaku), kemudian apabila dalam peraturan khusus (tidak diatur) melihat dahulu ke peraturan umumnya (tidak serta merta harus membuat aturan baru).

d. Peraturan yang baru mengesampingkan Peraturan yang lama (*Lex posteriori derogat lex priori*), artinya peraturan yang lama dicabut oleh peraturan yang baru, tetapi peraturan yang baru harus sejenis dengan peraturan yang lama. Dalam rangka mencabut dan atau menambahkan dan atau merubah beberapa pasal, peraturan yang lama tetap berlaku sepanjang tidak dicabut oleh peraturan yang lama, dan dalam penulisan tetap mencantumkan peraturan yang lama.

e. Asas tingkatan hierarki, artinya peraturan yang lebih rendah bersumber pada peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Materi muatan peraturan yang lebih rendah juga tidak boleh mengatur materi peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Peraturan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan tingkatannya. Peraturan yang dibuat harus berdasarkan perintah langsung aturan di atasnya, kecuali ada peraturan perundang-undangan lain yang memerintahkan (dalam kaitan otonomi daerah). Hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dapat terlihat pada gambar berikut.



Gambar 1.3  
Hierarki Peraturan Perundang-undangan

### 3. Materi Pengaturan

Kaidah yang ke tiga adalah tentang materi apa saja yang dapat diatur. Untuk Undang-undang, materi yang di atur adalah; materi yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 45 dan Ketetapan MPR (undang-undang organik), materi yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 45, materi yang mengatur hak-hak asasi manusia, materi yang mengatur hak dan kewajiban warga negara, materi yang mengatur pembagian wilayah/daerah, dan yang terakhir materi lain yang mengikat umum, seperti yang mebebaskan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan atau larangan.

Undang-undang dan peraturan daerah memiliki beberapa kesamaan, yaitu: adanya keterlibatan legislatif (DPR atau DPRD), dapat memuat sanksi pidana (perda-pelanggaran), dan terakhir yang terpenting adalah dalam penyusunannya wajib menyertakan naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan Undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan

peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat), pengecualian (APBD/APBD, dan lain-lain). Hubungan naskah akademik dengan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah, dapat dilihat pada Gambar 1.4.

**4. Sistematika peraturan perundang-undangan**

Kaidah yang ke empat adalah tentang sistematika dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Kaidah ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Judul peraturan perundang-undangan. Judul harus jelas dan singkat (tidak memuat singkatan), tidak multitafsir, harus menggunakan bahasa Indonesia, dan tidak tumpang tindih (harmonis).
- b. Pembukaan. Selalu dimulai dengan frasa “ dengan rahmat Tuhan yang Maha Esa”. Mencantumkan jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan. Memuat hal-hal seperti; konsideran menimbang (filosofis & sosiologis), dasar hukum (mencantumkan dasar hukum pembentukan), diktum “ memutuskan”-‘ menetapkan”.
- c. Batang tubuh. Bagian ini memuat ketentuan umum (asas dan tujuan, ruang lingkup), materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika



Gambar 1.4

diperlukan), ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup. Bagian dari batang tubuh adalah bagian terpenting dari produk hukum, maka beberapa bagian memerlukan perhatian lebih adalah; ruang lingkup, bahasa yang digunakan adalah bahasa “norma” (terkait dengan sanksi) yaitu perintah atau larangan, hak dan/atau kewajiban, dan lain-lain. Sebagai contoh ruang lingkup UU No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

## **5. Bahasa Indonesia yang baik dan benar dalam Peraturan Perundang-undangan**

Kaidah yang ke lima adalah tentang kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar dalam peraturan perundang-undangan. Kaidah ini dapat diuraikan sebagai berikut:

### **a. Kekhasan kalimat ragam bahasa hukum**

Susunan bentuk kalimat dari pengaturan yang diusulkan dalam ketentuan materi suatu peraturan perundang-undangan harus mudah dipahami. Kalimat dalam suatu peraturan perundang-undangan pada dasarnya bertujuan untuk mengubah suatu perilaku dengan menginstruksikan para pihak yang dituju, maka kalimat suatu peraturan perundang-undangan diusahakan tidak berupa kalimat pasif.

### **b. Struktur kalimat**

Suatu kalimat yang dirancang untuk mengatur perilaku harus mengandung subjek dan predikat. Subjek mengenai siapa, yaitu setiap orang atau sekelompok orang yang diwajibkan, dilarang, atau dibolehkan oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Predikat merupakan kata kerja, yaitu apa yang diwajibkan, dilarang, atau dibolehkan untuk dilakukan oleh subjek. Perlu diingat bahwa kalimat harus normatif, untuk membedakannya dengan kalimat informatif, maka kalimat yang dirancang untuk mengatur perilaku (juga) harus memasukkan suatu kata bantu yang dilekatkan pada kata kerja. Dengan demikian kalimat tersebut menjadi kalimat yang normatif. Kata bantu itu meliputi: wajib atau harus, dapat, dan dilarang.

### **c. Pemilihan kata**

Agar dihindari kata yang mengandung makna ganda, kata yang multitafsir, dan kata yang berlebihan. Penggunaan kata harus secara



konsisten kemudian meletakkan konsep yang penting pada akhir kalimat. Perlu berhati-hati dalam menggunakan kata “dan”, “dan atau”.

Kasus kesalahan kaidah bahasa Indonesia yang sering ditemukan adalah pemakaian huruf capital, penulisan kata, pemakaian tanda baca, pemilihan kata, pemakaian ungkapan idiomatic, pemakaian ungkapan penghubung, dan yang terakhir adalah perincian yang tidak sejajar.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Diskusikanlah secara mendalam dengan kelompok belajar Anda untuk memahami lebih lanjut tentang hal-hal sebagai berikut:
  - a) Dua jenis utama perencanaan (spasial & a-spasial) pembangunan wilayah dan kota di Indonesia, dan keterkaitannya.
  - b) Kedudukan, peran, dan keterkaitan antar a hukum dan administrasi pembangunan dengan perencanaan wilayah dan kota.
- 2) Pelajari perkembangan sumber hukum perencanaan di Indonesia dari waktu ke waktu, berikut perubahan pokok pengaturannya, kemudian bandingkan latar belakang dengan masyarakat dan sistem tata kelola pemerintahan pada masa tersebut.
- 3) Pelajari daftar peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang dan perencanaan pembangunan yang disediakan dalam modul ini, dan buat ringkasan pokok-pokok pengaturannya dalam bentuk tabel.
- 4) Pilih salah satu contoh peraturan daerah (Perda) di Indonesia tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota kemudian lakukan evaluasi dengan membandingkan Perda tersebut dengan kaidah perancangan bahasa hukum (*legal drafting*) yang telah diuraikan dalam modul ini.

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Baca pada bagian-bagian yang relevan dengan hukum administrasi pembangunan, perencanaan pembangunan daerah, serta pedoman bidang penataan ruang dari berbagai literatur. Jika perlu Anda tanyakan pada orang

yang Anda anggap lebih tahu atau sebagai pembanding membaca buku-buku lain yang relevan.



Dengan berlakunya UU No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, semua jenis rencana tata ruang (RTR) harus ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan, baik berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden untuk rencana tata ruang di tingkat nasional, atau peraturan daerah untuk RTR di tingkat daerah. Maka menjadi penting bagi perencana wilayah dan kota untuk setidaknya menguasai dasar-dasar atau kaidah teknik *legal drafting*/perancangan bahasa hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, agar nantinya rencana yang telah dilegalkan tidak menyebabkan masalah hukum di kemudian hari. Kemampuan ini juga bermanfaat dalam memahami atau melakukan interpretasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana.

Beberapa kaidah *legal drafting*/perancangan bahasa hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang perencanaan adalah landasan peraturan itu sendiri, asas peraturan perundang-undangan, materi apa saja yang dapat diatur, sistematika, dan terakhir kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk konteks perencanaan wilayah dan kota, sumber hukum formal yang utama di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam dua jenis; sumber hukum perencanaan spasial yaitu UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang beserta turunannya, dan sumber hukum perencanaan pembangunan (a-spasial) yaitu UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) beserta turunannya.

Beberapa peran aspek hukum dalam perencanaan wilayah dan kota adalah sebagai dasar hukum disusunnya rencana serta peraturan perencanaan atau prosedur perencanaan, dasar hukum produk rencana dan implementasi rencana termasuk di dalamnya sebagai dasar penegakan hukum (*law enforcement*) bagi pelanggaran rencana. Aspek hukum juga berperan sebagai dasar hukum demokratisasi dan peran masyarakat dalam perencanaan, penyediaan ruang publik, penyelesaian konflik/sengketa, perwujudan keterpaduan perencanaan pembangunan, serta sebagai dasar hukum pembagian kewenangan dalam perencanaan.



**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut beberapa peran aspek hukum dalam perencanaan wilayah dan kota, *kecuali* sebagai ...
  - A. dasar hukum disusunnya rencana
  - B. dasar hukum produk rencana dan implementasi rencana
  - C. peraturan perencanaan atau prosedur perencanaan
  - D. tujuan perencanaan
  
- 2) Salah satu dasar hukum proses administrasi penetapan rencana tata ruang Wilayah (RTRW), dalam rangka mencegah pertentangan dan mewujudkan asas komplementaritas antara RTRW Nasional, RTRW provinsi dan RTRW kab/kota, adalah Peraturan Menteri PU ...
  - A. No. 11 /PRT/M/2009
  - B. No. 13/PRT/M/2009
  - C. No. 41/PRT/M/2007
  - D. No. 21/PRT/M/2007
  
- 3) Dasar hukum utama perencanaan di Indonesia adalah...
  - A. UU No. 26 Tahun 2007 dan UU No. 25 Tahun 2004
  - B. UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 1999
  - C. UU No. 27 Tahun 2007 dan UU No. 32 Tahun 2009
  - D. UU No. 23 Tahun 1999 dan UU No. 17 Tahun 2003
  
- 4) Dalam UU penataan ruang secara tegas diamanatkan bahwa rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi/kab/kota menjadi...
  - A. acuan dalam penyusunan RPJPD dan RPJMD
  - B. pedoman untuk penyusunan RPJPD dan RPJMD
  - C. perhatian dalam penyusunan RPJPD dan RPJMD
  - D. dasar dalam penyusunan RPJPD dan RPJMD
  
- 5) Berikut adalah konsekuensi bila sinergi dan integrasi antara penataan ruang (spasial) dan perencanaan pembangunan (a-spasial) tidak terjadi, *kecuali*...
  - A. meningkatnya potensi pembiayaan pembangunan daerah
  - B. program-program dalam RTRW tidak dianggarkan di dalam rencana pembangunan (RPJMD dan RKPD)

- C. pelaksanaan rencana pembangunan berpotensi dikenai sanksi karena tidak sesuai dengan RTRW
  - D. meningkatnya potensi penyimpangan terhadap rencana tata ruang
- 6) Berikut beberapa kaidah asas peraturan perundang-undangan yang perlu diketahui ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan, *kecuali...*
- A. dasar keberadaan suatu peraturan
  - B. Undang-undang tidak berlaku surut
  - C. peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan yang bersifat umum (*Lex Specialis derogat Lex Generalis*)
  - D. peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*)
- 7) Sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada dasarnya terdiri atas beberapa hal berikut, *kecuali...*
- A. peraturan perundang-undangan
  - B. keputusan dewan juri
  - C. perjanjian internasional
  - D. hukum adat norma-norma (agama, kesusilaan, kesopanan) dan hukum kebiasaan
- 8) Beberapa hal pokok yang menonjol dalam pokok-pokok pengaturan UU penataan ruang (UPR) yang baru adalah sebagai berikut, *kecuali...*
- A. diperkenalkannya perangkat insentif dan disinsentif
  - B. diperkenalkannya bahwa penataan ruang terdiri atas perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang
  - C. pengaturan sanksi
  - D. pengaturan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)
- 9) Dalam sistematika penyusunan peraturan perundang-undangan, bagian batang tubuh terdiri atas beberapa hal sebagai berikut, *kecuali...*
- A. ketentuan umum (asas dan tujuan, ruang lingkup)
  - B. materi pokok yang diatur
  - C. ketentuan pidana (jika diperlukan)
  - D. konsideran menimbang
- 10) Berikut adalah beberapa persamaan antara undang-undang dan peraturan daerah, *kecuali...*
- A. adanya keterlibatan legislatif (DPR atau DPRD)
  - B. dapat memuat sanksi pidana (perda-pelanggaran)

- C. diperintahkan oleh UUD 45 dan Ketetapan MPR (Undang-undang Organik)
- D. materi yang diatur dapat berupa hal yang tegas-tegas diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul berikutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) C
- 2) C
- 3) B
- 4) A
- 5) D
- 6) A
- 7) D
- 8) B
- 9) D
- 10) C

### *Tes Formatif 2*

- 1) D
- 2) A
- 3) A
- 4) B
- 5) A
- 6) A
- 7) B
- 8) B
- 9) D
- 10) C

## Daftar Pustaka

- Banfield, E. C. (1959) *'Ends and Means in Planning'*, International Social Science Journal 11 (3): 361-368.
- Bratakusumah, Dedy Supriady & Riyadi. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah; Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Davidoff, Paul. 1965. *Advocacy and pluralism in planning*. Journal of the American Institute of Planners 31, November: 331-38.
- Ditjen Penataan Ruang. 2006. *Sejarah Penataan Ruang Indonesia*. Jakarta.
- Etzioni, Amitai. 1973. *Mixed scanning*. In A reader in *planning theory*, ed. A. Faludi. New York: Pergamon Press.
- Fainstein, Susan S. forthcoming, *"Planning and the Just City,"* in Peter Marcuse et al. , eds. , *Searching for the Just City*. New York and London: Routledge.
- Forester, John 1989, *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press
- Friedmann, John 1987, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, John. 1973. *Retracking America. A theory of transactive planning*. Garden City, N. Y.: Doubleday-Anchor.
- Healey, Patsy et al. , eds. 1997, *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. PT. Pustaka LP3ES

- Kuncoro, Mudrajad. 2012. *Perencanaan Daerah; Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota, dan Kawasan?* Jakarta: Salemba Empat
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring,1959), pp. 79-88. Blackwell Publishing
- Oetomo, Andi. 2006. *Metropolitan di Indonesia: Kenyataan dan Tantangan Dalam Penataan Ruang, Bab 7: Hukum dan Kelembagaan*. Departemen Jenderal Penataan Ruang, Departemen Pekerjaan Umum: Jakarta.
- Priyanta, Maret. 2013. *Kaidah Teknik Legal Drafting Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penataan Ruang (Konsep, Teori, Struktur dan Penyusunan)*. Bahan paparan pelatihan (Bimtek) Legal Drafting, Bandung, 17-19 Maret 2013.
- Tjahjati, Budhy. 2011. *Pergeseran Konsepsi dan Pendekatan dalam Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota di Indonesia, dalam Buku Menarik Pelajaran dari 50 Tahun Perjalanan Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia*. Editor: Myra P Gunawan, Siti Sutriah Nurzama, Suwardjoko Warpani. Penerbit ITB bekerjasama dengan Yayasan Sujanjto Soegijoko.