

**KEPASTIAN HUKUM PEMANFAATAN RUANG PASCA ADANYA
PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG YANG MENYATAKAN TIDAK SAH
DAN TIDAK BERLAKU UMUMNYA PASAL YANG MENGATUR
PERUNTUKAN RUANG DALAM PERATURAN DAERAH**

Oleh :
Ainil Ma'sura¹, Suparji², Sadino³

Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Al Azhar Indonesia Jalan Sisingamangaraja, Jakarta,
Kode Pos 12110

Email: [1ainilmasura817@gmail.com](mailto:ainilmasura817@gmail.com), [2suparjiachmad@yahoo.com](mailto:suparjiachmad@yahoo.com), [3sadinob@gmail.com](mailto:sadinob@gmail.com)

Abstrak

Dokumen rencana tata ruang di Indonesia bersifat hierarkis komplementer. Ditetapkan dalam bentuk produk peraturan perundang-undangan. Dokumen-dokumen Rencana Tata Ruang pada saat disusun haruslah melibatkan peran masyarakat. tahap pelibatan peran Masyarakat dalam penyusunan Rencana Tata Ruang ini sebagai upaya untuk mengakomodasi kebutuhan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta tahap penetapan Rencana Tata Ruang. Dokumen rencana tata ruang merupakan instrumen yang sangat penting karena menyangkut semua remcama pemanfaatan ruang yang menentukan untuk apa dan bagaimana sumber daya dimanfaatkan dalam upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Namun di sisi lain terdapat Putusan Mahkamah Agung yang menyatakan beberapa pasal yang mengatur peruntukan ruang dalam rencana tata ruang tidak sah dan tidak berlaku umum. Tulisan ini disusun dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang, pengaturan komposisi Ruang Terbuka Hijau, dan terkait permohonan uji materiil peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata Kunci: Rencana Tata Ruang, Ruang Terbuka Hijau, Uji Materiil.

Abstract

Spatial planning documents in Indonesia are complementary and hierarchical. As we known as a one of laws and regulations. Spatial Planning Documents at the time of preparation must involve the role of the community. The Stage of involving the community's role in the preparation of this Spatial Plan as an effort to accommodate the needs of the Community in the Implementation of Spatial Planning, as well as the stage of determining the Spatial Plan. The spatial planning document is a very important instrument because it involves all types of spatial use that determine what and how resources are used in an effort to realize sustainable development. However, on the other hand, there is a Supreme Court Decision which states that several articles governing the allocation of space in spatial plans are invalid and not generally applicable. This paper by examining library materials or secondary data as the basic material to be researched by conducting a search on regulations and literature related to space utilization, setting the

composition of Green Openspace, and related application for judicial review of laws and regulations in Indonesia.

Keywords: Spatial Planning, Green Openspace, Judicial Review.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bahwa “ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Keberadaan ruang dalam dimensi fisik terbatas sehingga harus ditata dengan transparan, efektif dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Rustiadi et al. (2004), menyatakan bahwa penataan ruang memiliki tiga urgensi, yaitu¹:

- 1) optimalisasi pemanfaatan sumberdaya (produktifitas dan efisiensi);
- 2) alat dan wujud distribusi sumberdaya (pemerataan, keberimbangan, dan keadilan), dan
- 3) keberlanjutan (*sustainability*).

Hal-hal yang mendasari perlunya tata ruang direncanakan adalah sebagai berikut²:

1. Optimalisasi sumber daya alam.
2. Menciptakan pembangunan berkelanjutan.
3. Acuan pembangunan wilayah yang jelas.
4. Menghindari konflik pemanfaatan ruang.
5. Kepastian hukum selama jangka waktu penetapan rencana tata ruang.

Rencana tata ruang merupakan salah satu alat untuk mendukung pendudukan dan penggunaan tanah yang tertib dan menghindari adanya pembangunan

¹ Darmawati, Chaerul Saleh, dan Imam Hanafi, *Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan*, JISIP Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ISSN. 2442-6962 Vol. 4, No. 2 Tahun 2015, hlm. 378-379. Diakses pada 16 Juli 2021.

² Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta. 2017 hlm 41.

yang merugikan³. Dengan demikian, rencana tata ruang tersebut berfungsi sebagai instrumen kepastian hukum dalam pemanfaatan ruang. Namun, dengan adanya putusan Mahkamah Agung yang menyatakan beberapa pasal peruntukan ruang dalam rencana tata ruang menjadi tidak sah dan tidak berlaku umum menyebabkan terjadinya kekosongan hukum penataan ruang pada wilayah yang menjadi objek putusan yang diterima tersebut. Berdasarkan hal tersebut, menjadi menarik untuk dikaji lebih dalam kepastian hukum penataan ruang pemanfaatan ruang pasca adanya putusan Mahkamah Agung yang demikian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan tersebut maka rumusan masalah yang akan dikaji yakni *Pertama*, Bagaimanakah pemanfaatan ruang di Indonesia? *Kedua*, Bagaimana konsekuensi hukum atas adanya gugatan uji materiil ke Mahkamah Agung terhadap Pemanfaatan Ruang dan kepastian hukum pemanfaatan ruangnyanya pasca adanya putusan yang diterima?

³ Willy. Verheye, *Encyclopedia of Land Use, Land Cover, and Soil Sciences*. eolss.net/Sample-Chapters/C12/E1-05-03-00.pdf. Diakses pada tanggal 9 April 2021, Pukul 16.05 WIB

C. Tujuan Penelitian

Berdasar latar belakang dan rumusan masalah di atas maka terdapat beberapa tujuan penelitian yakni sebagai berikut:

1. Menguraikan secara singkat pemanfaatan ruang di Indonesia.
2. Menganalisa konsekuensi hukum atas adanya gugatan uji materiil ke Mahkamah Agung terhadap Pemanfaatan Ruang dan kepastian hukum pemanfaatan ruangnyanya pasca adanya putusan yang diterima.

D. Landasan Teori

Dalam penelitian ini menggunakan Teori Kepastian Hukum. Adanya teori ini dipahami sebagai suatu keadaan yang menggambarkan telah pastinya suatu hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan dimana ini merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi para pencari keadilan terhadap tindakan kesewenang-wenangan. Dengan demikian seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

Menurut Van Apeldoorn sebagai berikut:

“Kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya

hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai melaksanakan suatu perbuatan hukum dan perlindungan bagi para pencari keadilan”.⁴

Teori Kepastian Hukum dikenal berkaitan erat dengan aliran positivisme, bahkan ada yang menyatakan bahwa Teori Kepastian Hukum ini merupakan anak kandung dari aliran positivisme. Secara epistemologis aliran positivisme lahir sebagai kritik terhadap mazhab Hukum Alam yang menitikberatkan pada hubungan moral dan hukum, yang mengaitkan teorinya dengan dimensi mosaik kemanusiaan. Menurut Soetandyo Wignyosoebroto aliran positivisme⁵ adalah:

“Hukum hanya akan boleh dipandang dan diakui sebagai

hukum manakala hukum itu secara jelas merupakan perintah eksplisit. Dia yang berdaulat, seperti yang dikatakan Austin bahwa (*positive law is the command of sovereign*). Hukum itu bukan lagi asas-asas abstrak yang tak dapat ditunjukkan dimana dan bagaimana rumusannya yang jelas dan tegas, dan bagaimana pula ciri-cirinya yang menengarai bahwa “hukum” itu memang benar-benar hukum. Hukum dalam konsep kaum positivis ini bukan lagi berupa *ius*, melainkan harus benar-benar berciri sebagai *lex* atau *lege*.”

Positivisme menciptakan suatu hukum yang konkret atau nyata dan terbebas dari konsepsi abstrak yang akan menciptakan ketidakpastian. Hal ini sudah sesuai dengan ide utama dari asas kepastian hukum yang menjamin agar para pencari keadilan dapat menggunakan suatu hukum yang pasti dan konkret serta objektif, tanpa adanya pandangan-pandangan yang subjektif. Ide dan pemikiran utama dari positivisme hukum menjadi dasar pemikiran dari kemunculan Teori Kepastian Hukum yang selanjutnya diwujudkan dalam hukum positif yakni dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

⁴ Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum” Jurnal Crepido, Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum: Filsafat dan Ilmu Hukum Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm 14.

⁵ Soetandyo Wignyosoebroto, *Ragam-Ragam Penelitian Hukum, Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, cet. 2, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta. 2011, hlm 125.

Teori Kepastian Hukum tersebut digunakan oleh peneliti sebab selain analisis terhadap putusan itu sendiri, pengaturan mengenai penataan ruang pada saat terjadi permasalahan sebagaimana pasca putusan Mahkamah Agung dimaksud belum memiliki aturan hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang.

E. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis-normatif. Adapun Soerjono Soekanto⁶ berpendapat bahwa:

“Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan.”

Dengan demikian, peneliti akan mengumpulkan data-data berupa peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang yang relevan dengan putusan Mahkamah Agung serta referensi pustaka lainnya

termasuk jurnal-jurnal penataan ruang baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

II. PEMBAHASAN

A. Pemanfaatan Ruang di Indonesia

Para teoritis bidang perencanaan wilayah mengakui bahwa konsep abstrak ruang ini amat penting dalam mengarahkan pandangan tentang pengertian ruang. Konsep ini bersama-sama dengan konsep yang digunakan oleh para ilmuwan fisik. Para ilmuwan fisik berpandangan bahwa ada dua konsepsional tentang ruang. Pertama, ruang dalam artian absolut. Pengertian ini bersumber dari asas-asas pengetahuan alam. Ruang dipandang seperti apa adanya menurut objek yang ada di dalamnya. Keberadaan ruang dapat diukur dengan sistem geometrik. Harvey (1973) berpendapat bahwa secara sosial, ruang mengandung pengertian sebagai objek yang ada di dalamnya, dalam arti bahwa suatu objek hanya dapat dikatakan eksis bila objek tersebut mengandung dan mewakili, saling hubungan di dalam dirinya sendiri dan dengan objek lain di luarnya.

Selanjutnya, menurut D.A. Tisnaatmadjaja, ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah

⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, CV Rajawali, Jakarta. 2001, hlm 13-14.

bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak”.⁷ Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia juga sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada Bangsa Indonesia. Dengan demikian, ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.⁸ Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menyebutkan bahwa “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara,

termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Sebagaimana pengertian Ruang yang diuraikan di atas, maka ruang pada dasarnya terbagi atas beberapa kategori yang diantaranya adalah:

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang Laut adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, dimana Negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.
- c. Ruang Udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan atau ruang laut sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimana negara Indonesia

⁷ D.A Tisnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahiayangan, Bandung. 1997, hlm 6.

⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Tata Ruang (dalam Konsep Otonomi Daerah)*, Nuansa, Bandung. 2008, hlm 23.

memiliki hak yurisdiksinya.⁹

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menjelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan Tata Ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”. Adapun Rencana Tata Ruang merupakan “hasil perencanaan tata ruang”. Perencanaan atau *planning* merupakan “suatu proses, dapat dipandang sebagai bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar refleksi yang berdasarkan perasaan semata”. Meskipun demikian, perencanaan dipandang sebagai suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan dan kebijakan-kebijakan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.

Perencanaan tata ruang merupakan “metode-metode yang digunakan oleh sektor publik untuk mengatur penyebaran penduduk dan aktivitas dalam ruang yang skala dan kedalaman materinya bervariasi.

Perencanaan tata ruang juga merupakan sebuah ilmu ilmiah, teknik administrasi, dan kebijakan, yang dikembangkan sebagai pendekatan lengkap dan antar-ilmu, yang diarahkan kepada kegiatan pembangunan dan organisasi fisik terhadap sebuah strategi utama”.¹⁰ Perencanaan Tata Ruang menurut Pasal 1 angka 13 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah “suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang”. Penyusunan rencana tata ruang, meliputi proses penyusunan itu sendiri, pelibatan peran masyarakat melalui penjangkaran opini publik, forum diskusi, dan konsultasi publik yang meliputi atau mewakili kondisi wilayah yang di susun rencananya, dan pembahasan rancangan rencana tata ruang. Penyusunan Rencana Tata Ruang tersebut dilakukan melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. pengumpulan data;
- c. pengolahan dan analisis data;

⁹ *Ibid.* hlm 24.

¹⁰

http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/9405/121801003_file%205.pdf diakses pada tanggal 22 Juni 2021 Pukul 11.12 WIB.

- d. perumusan konsepsi; dan
- e. penyusunan rancangan peraturan tentang Rencana Tata Ruang.

Adapun proses penetapannya menyesuaikan dengan prosedur penetapan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, sedangkan untuk tingkat provinsi, kabupaten, dan kota diatur ketentuan tertentu dalam prosedur penetapannya.

Konsep perencanaan tata ruang mempunyai kaitan erat dengan konsep pengembangan wilayah kota di Indonesia. Menurut Taliziduhu Ndaraha “pengembangan wilayah adalah kombinasi antara pendayagunaan potensi manusia untuk mengolah sumber daya alam yang terdapat dalam wilayahnya”.¹¹

¹¹ Aditya Pula Nugraha, “Evaluasi Pengembangan Wilayah dalam Meningkatkan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Tabalong (Studi Wilayah Pembangunan Utara)” *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, Volume I Edisi 2, Juli-Desember 2012, hlm 95.

Perencanaan berdasarkan pendekatan wilayah dan kota yang diwujudkan dalam perencanaan tata ruang perlu dipandang sebagai proses terpadu dan menyeluruh mencakup perencanaan fisik-spasial, perencanaan komunitas, perencanaan sumber daya yang dilakukan berdasarkan kepentingan masyarakat yang juga disertai pertimbangan sumber daya yang tersedia dan yang paling utama adalah rencana tata ruang yang akan disusun merupakan rencana yang dapat diwujudkan.¹²

Dalam praktik penyusunan rencana tata ruang di Indonesia, dokumen-dokumen rencana tata ruang sifatnya berhierarki yakni Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), serta Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan.¹³ Namun demikian Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan tidak ditetapkan dalam satu dokumen perundang-undangan

¹² Adinda Aulia Nur, dkk, *Penerapan Teori Perencanaan pada Program KOTAKU*, dihimpun dalam *Buku Aplikasi Teori Perencanaan: Dari Konsep Ke Realita*. CV Buana Grafika, Yogyakarta, 2019, hlm. 39.

¹³ Santun, R.P. Sitorus, *Penataan Ruang*, IPB Press, Bogor. 2020, hlm 55.

sebagaimana halnya rencana tata ruang lainnya. Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) ditetapkan dengan Peraturan Presiden, dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK) ditetapkan dengan Peraturan Daerah, serta dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Penetapan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten/Kota dengan Peraturan Kepala Daerah merupakan terobosan perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dokumen-dokumen Rencana Tata Ruang pada saat disusun haruslah melibatkan peran masyarakat sebagai upaya untuk mengakomodasi kebutuhan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta tahap penetapan Rencana Tata Ruang.

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan “rencana letak dari berbagai macam penggunaan dan pemanfaatan tanah yang direncanakan dalam rangka memenuhi berbagai ragam keinginan dan kebutuhan dalam

suatu wilayah”.¹⁴ Oleh karena itu data dan informasi bidang pertanahan merupakan salah satu data yang wajib dipenuhi dalam proses penyusunan Rencana Tata Ruang pada level manapun baik nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Data dan informasi pertanahan yang dimaksud diolah dengan sistem informasi geografis. Sumber data lainnya yakni dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diolah dan diintegrasikan dengan Sistem Informasi Geografis atau *Geographic Information System* (GIS).

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) juga merupakan instrumen yang sangat penting menyangkut semua rencana pemanfaatan ruang, baik sebagai sumberdaya maupun sebagai wadah kegiatan. RTRW inilah yang menentukan untuk apa dan bagaimana sumber daya dimanfaatkan agar semua kepentingan dapat terakomodasi. RTRW merupakan alat dalam upaya mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan

¹⁴ Slamet Muryono, *Manfaat Neraca Penatagunaan Tanah dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah*, STPN Press & Amongkarta. Yogyakarta. 2019, hlm 3.

sebagai tujuan inti dari semua kegiatan pembangunan.¹⁵

Pemanfaatan ruang adalah “upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya”. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan demikian pemanfaatan ruang yang di dalamnya termasuk struktur ruang, pola ruang dan kawasan strategis di tingkat pusat maupun di tingkat daerah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan. Adapun kebijakan (rencana tata ruang) yang telah ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah tersebut menjadi mengikat semua pihak, dan masing-masing pihak memiliki peran dalam proses pelaksanaan menuju keberhasilan yang diharapkan bersama.

Implementasi rencana tata ruang adalah implementasi dari rencana pengaturan atau pengelolaan pola ruang dan struktur ruang yakni upaya sistematis menterjemahkan rencana

pola ruang dan struktur ruang dalam rencana program strategis spasial hingga realisasi investasi.

Kenyataan di lapangan dalam pemanfaatan ruang di Indonesia masih banyak terdapat penyimpangan ataupun inkonsistensi. Beberapa hasil studi menunjukkan penyebab terjadinya karena beberapa hal yakni¹⁶:

- 1) Pengendalian ruang masih lemah;
- 2) Kekurangtahuan masyarakat;
- 3) Penggunaan lahan telah ada sebelum rencana tata ruang disusun.

Faktor ketiga ini sangat besar potensi datangnya dari penyusun rencana tata ruang. Apabila dalam proses menyusun rencana tata ruang tidak mengumpulkan data penggunaan lahan dengan baik dan akurat, atau tidak dijadikannya pelibatan masyarakat sebagai aspek penting penyusunan rencana tata ruang yang dalam hal ini adalah produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah.

B. Konsekuensi Hukum atas Adanya Gugatan Uji Materiil Ke Mahkamah Agung Terhadap Pemanfaatan Ruang dan Kepastian Hukum Pemanfaatan Ruangnya Pasca Adanya Putusan yang Diterima

¹⁵ *Ibid*, hlm 56.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 196.

Pelanggaran terhadap peruntukan dan penggunaan kawasan berdasarkan rencana tata ruang yang telah dialokasikan merupakan bentuk pelanggaran terhadap undang-undang dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang mengaturnya. Kasus pelanggaran ini sangat banyak terjadi. Terdapat 3.200 (tiga ribu dua ratus) pelanggaran pemanfaatan ruang di 121 (seratus dua puluh satu) kabupaten/kota di seluruh Indonesia baik berdasarkan kegiatan audit tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2020 maupun dari pengaduan masyarakat. Sebanyak 1.200 (seribu dua ratus) pelanggaran pemanfaatan ruang telah dilakukan penertiban.¹⁷

Namun demikian, bahwa pemanfaatan ruang selalu didasarkan pada rencana tata ruang dimana dalam pemanfaatan ruang di Indonesia masih banyak terdapat penyimpangan

ataupun inkonsistensi. Faktor yang menjadi titik perhatian adalah faktor ketiga yakni dari penyusun rencana tata ruang. Faktor tersebut disebabkan dalam penyusunan rencana tata ruang tidak mengumpulkan data penggunaan lahan dengan baik dan akurat, atau tidak dijadikannya pelibatan masyarakat sebagai aspek penting penyusunan rencana tata ruang yang dalam hal ini adalah produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pelibatan peran masyarakat sangat penting dan merupakan proses yang wajib dilalui dalam penyusunan rencana tata ruang yang merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan. Pelibatan peran masyarakat juga merupakan salah satu upaya melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap memperhatikan hak-hak yang dimiliki orang misalnya hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak sebagaimana dimaksud termasuk hak atas tanah serta hak untuk

¹⁷ Mengutip Konferensi Pers Secara Daring oleh Direktur Penertiban Pemanfaatan Ruang, Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Andi Renald. Diakses dari laman <https://www.google.com/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/1437647/lebih-dari-3-200-pelanggaran-tata-ruang-bpn-banyak-terjadi-di-perkotaan> pada tanggal 22 Juli 2021 Pukul 19.43 WIB.

memanfaatkannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Terhadap kerugian yang timbul dapat diajukan gugatan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bahwa setiap orang berhak untuk¹⁸:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan tuntutan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak

- sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan persetujuan kegiatan penataan ruang dan/atau penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan/atau kepada pelaksana kegiatan pemanfaatan ruang apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini hanya menyebutkan gugatan ganti kerugian. Padahal jika melihat potensi penyebab inkonsistensi pelaksanaan pemanfaatan ruang bisa jadi berasal dari proses penyusunan produk rencana tata ruangnya yang bisa ditempuh dengan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan atau Uji Materiil.

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 60.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, Uji Materiil adalah “pengujian atas materi muatan dari suatu peraturan perundang-undangan”.¹⁹

Dapat dicermati bahwa dalam hal ini Undang-Undang Penataan Ruang tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai gugatan uji materiil namun tentunya tetap dapat dilakukan karena masih dalam lingkup wewenang Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

“MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Selanjutnya, bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Pasal 31 kembali menegaskan kewenangan yang sama,

yakni menyebutkan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Kemudian, dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Sejalan dengan hal tersebut, terdapat gugatan Uji Materiil dengan Nomor Register Perkara 03 P/HUM/2018 tertanggal 5 Desember 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 3

¹⁹ Dikutip dari laman <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl4257/judicial-review-vs-hak-uji-materiil> yang diakses pada tanggal 26 Juli 2021 Pukul 07.48 WIB.

Januari 2018. Dalam gugatan permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung meliputi beberapa pasal dalam Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2031.

Terhadap permohonan uji materiil yang diajukan, Mahkamah Agung dalam amar putusannya menyatakan ketentuan Pasal 37 ayat (2) *juncto* Pasal 138 ayat (4), Pasal 41 ayat (2) huruf b angka 6, huruf c angka 9, huruf f angka 7, angka 31, huruf g angka 6, angka 8, angka 23, angka 52, angka 53 dan angka 56, dan huruf j, Pasal 41 ayat (5), Pasal 55 ayat (2) huruf e, g, m, q, aa, ayat (3) huruf d, l, p, z, ayat (9) huruf a, tidak sah dan tidak berlaku umum. Adapun dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah Agung menilai bahwa secara prosedural pada waktu pembahasan rancangan peraturan daerah yang di dalamnya termasuk objek hak uji materiil, Pihak Pemerintah Daerah Kota Depok dalam hal ini Walikota Depok dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok tidak melibatkan Pemohon sehingga dianggap tidak memperhatikan kepentingan Pemohon sebagai pemegang Hak Atas Tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) yang masih

berlaku. Penetapan Ruang Terbuka Hijau dalam dokumen Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2031 dinilai terbukti bertentangan dengan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu Majelis Hakim yang mengadili perkara menyatakan pasal-pasal sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya terkait pasal-pasal yang diterima dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku umum.

Putusan Mahkamah Agung ini memang tidak menegaskan mengenai apa yang harus dilakukan setelahnya namun mengingat dari sisi kebutuhan pengaturan seharusnya ada langkah hukum yang sah untuk operasional pemanfaatan ruang pada wilayah-wilayah yang dicabut pengaturan peruntukan dan pemanfaatan ruangnya.

Dalam hal peraturan daerah ini karena sifatnya hierarkis komplementer. Dalam hirarkinya, rencana tata ruang dengan produk

hukum lebih tinggi dijadikan acuan dalam rencana tata ruang dengan produk hukum yang lebih rendah. Kemudian secara komplementer saling melengkapi, rencana tata ruang yang lebih rinci melengkapi rencana tata ruang yang makro tersebut.²⁰ Artinya, dasar pemanfaatan ruang pada ruang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2031 yang kemudian dicabut dengan adanya putusan Mahkamah Agung Nomor 03 P/HUM/2018 dapat menggunakan Rencana Detail Tata Ruangnya yakni Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Depok Tahun 2018-2038 dengan catatan tetap dikecualikan terhadap pasal-pasal yang terkait dengan pasal - pasal yang telah dicabut dalam Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2031.

Namun demikian, permasalahan berikutnya yakni bahwa Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Depok Tahun 2018-2038 diterbitkan sebelum putusan Mahkamah Agung diterima oleh Pemerintah Daerah Kota Depok. Selain itu, dasar penyusunannya masih menggunakan Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2031. Selain itu, dengan prinsip komplementer suatu rencana tata ruang, pelaksanaan pemanfaatan ruang dapat menggunakan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029. Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029 ini cukup menguntungkan mengingat bahwa skala perencanaan pada rencana tata ruang provinsi tidak mengatur pendetailan sebagaimana skala rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota maupun RDTR. Namun demikian, rencana tata ruang provinsi berdasarkan skalanya dipahami belum cukup operasional dalam rangka perizinan.

²⁰ Abdul Kamarzuki dalam Rapat Koordinasi Lintas Sektor Revisi Perda No. 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Batang tahun 2011-2030, diakses dari laman <https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460> pada tanggal 27 Juli 2021 Pukul 22.53 WIB.

Mekanisme selanjutnya yang memungkinkan untuk ditempuh adalah peninjauan kembali rencana tata ruang, namun proses ini tidak dapat dilakukan secara serta merta. Dalam Pasal 82 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang berlaku pada saat putusan Mahkamah Agung Nomor 03 P/HUM/2018 ini diterbitkan, diatur bahwa:

- “Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa:
- a. bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan undang-undang; atau
 - c. perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan undang-undang.

Saat ini, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang telah

dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang ini diatur bahwa:

- “Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam periode 5 (lima) tahunan apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa:
- a. bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan undang-undang;
 - c. perubahan Batas Daerah yang ditetapkan dengan undang-undang; atau
 - d. perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis.”

Dari syarat dilakukannya peninjauan kembali rencana tata ruang sebagaimana diuraikan, tidak terdapat alasan peninjauan kembali karena adanya putusan Mahkamah Agung. Oleh karena itu seharusnya menjadi

perhatian besar bagi Pemerintah. Sebagai langkah preventif dilakukan proses pengumpulan dan analisis data dengan sebaik-baiknya. Terhadap Putusan Mahkamah Agung seharusnya dilakukan upaya permohonan fatwa Mahkamah Agung yang dapat dijadikan dasar hukum pelaksanaan pemanfaatan ruang pasca adanya pencabutan pasal yang mengatur peruntukan ruang dalam peraturan daerah untuk menghindari adanya kekosongan hukum

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Permasalahan penyimpangan atau inkonsistensi pemanfaatan ruang di Indonesia salah satunya disebabkan karena pada saat dilakukan penyusunan rencana tata ruang tidak mengumpulkan data penggunaan lahan/tanah dengan baik dan akurat, atau tidak dijadikannya pelibatan masyarakat sebagai aspek penting penyusunan rencana tata ruang.
2. Permohonan Uji Materiil di Mahkamah Agung masih berpotensi terjadi di masa mendatang karena merupakan hak yang dijamin oleh Undang-Undang

sehingga penataan ruang yang baik yang terwujud dalam rencana tata ruang yang berkualitas masih menjadi tantangan besar bagi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

B. Saran

Adapun beberapa saran yang diajukan yaitu:

1. Menyarankan Pemerintah dan Tim Penyusun Rencana Tata Ruang melaksanakan proses penyusunan rencana tata ruang dengan sebaik-baiknya terutama dalam hal pengumpulan dan analisis data serta kesesuaian kondisi lapangan. Selain itu, terhadap Putusan Mahkamah Agung yang demikian seharusnya dilakukan upaya permohonan fatwa Mahkamah Agung yang dapat dijadikan dasar hukum pelaksanaan pemanfaatan ruang pasca adanya pencabutan pasal yang mengatur peruntukan ruang dalam peraturan daerah untuk menghindari adanya kekosongan hukum.
2. Menyarankan Pemerintah untuk melakukan penyesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terutama dalam hal proses peninjauan kembali rencana tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- D.A Tisnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahiayangan, Bandung. 1997.
- H.R. Sri Soemantri M. *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.
- Ridwan, Juniarso, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Tata Ruang (dalam Konsep Otonomi Daerah)*, Nuansa, Bandung. 2008.
- Muryono, Slamet, *Manfaat Neraca Penatagunaan Tanah dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah*, STPN Press & Amongkarta. Yogyakarta
- Muta'ali, Lutfi, *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif-Teknis)*, Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFGe) Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2013.
- Santun, R.P. Sitorus, *Penataan Ruang*, IPB Press, Bogor. 2020
- Soekanto, Soerjano, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, CV Rajawali, Jakarta. 2001.
- Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2017.
- W. Friedman, *Teori-Teori Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Penerjemah

Muhammad Arifin, Cet.I, Rajawali, Jakarta, 1990.

Wignyosoebroto, Soentadyo, *Ragam-Ragam Penelitian Hukum, Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi, cet. 2*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta. 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6633).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang (Berita

Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 329).

Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok Tahun 2012-2032.

Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Depok Tahun 2018-2048.

Putusan

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 03 P/HUM/2018, diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Selasa, tanggal 6 Maret 2018.

Jurnal

Darmawati, Chaerul Saleh, dan Imam Hanafi, *Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan*, JISIP Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ISSN.2442-6962, Volume 4, Nomor 2, 2015.

Julyano, Mario, Aditya Yuli Setiawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Crepido, Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum: Filsafat dan Ilmu Hukum Volume 01, Nomor 01, Juli 2019.

Aditya Pula Nugraha, *Evaluasi Pengembangan Wilayah dalam Meningkatkan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Tabalong (Studi Wilayah Pembangunan Utara)*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Volume I Edisi 2, Juli-Desember 2012.

Sumber Lain

Willy. Verheye, *Encyclopedia of Land Use, Land Cover, and Soil Sciences*. eolss.net/Sample-Chapters/C12/E1-05-03-00.pdf. Diakses pada tanggal 9 April 2021.

Internet

<https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460> diakses pada tanggal 27 Juli 2021.

<https://www.google.com/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/1437647/lebih-dari-3-200-pelanggaran-tata-ruang-bpn-banyak-terjadi-di-perkotaan> diakses pada tanggal 22 Juli 2021.