

# TINJAUAN DARI ASPEK HUKUM TERHADAP UU No. 26 Tahun 2007<sup>1</sup>

Oleh :  
Nandang A.D.<sup>2</sup>

## A. Undang-undang Organik.

Dari sudut **delegasi perundang-undangan**<sup>3</sup>, peraturan perundang-undangan yang harus dibuat untuk melaksanakan Undang-undang No. 26/2007 (**Undang-undang organik**) ini adalah : 2 (dua) berupa Undang-undang, minimal 16 (enam belas) Peraturan Pemerintah, minimal 2 (dua) Peraturan Presiden, dan 4 (empat) Peraturan Menteri. PP harus sudah jadi paling lama 2 tahun, Peraturan Presiden paling lama 5 tahun dan Peraturan Menteri 3 tahun sejak tanggal 27 April 2007. PP tentang RTRWN (PP 47/1997) disesuaikan paling lama 1 tahun 6 bulan sejak tanggal 27 April 2007. Perda Provinsi tentang RTRW disesuaikan paling lambat 2 tahun sejak tanggal 27 April 2007. Perda Kabupaten/Kota tentang RTRW disesuaikan paling lambat 3 tahun sejak tanggal 27 April 2007. Berikut matrik lengkapnya :

No	Undang-undang	Peraturan Pemerintah (2 tahun)	Peraturan Presiden (5 tahun)	Peraturan Menteri (3 tahun)	Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota (2 dan 3 tahun)
1	Pengelolaan Ruang laut dan ruang udara (Pasal 6 ayat (5))	Pembinaan Penataan Ruang (Pasal 13 ayat (4))	Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf a diatur dengan peraturan	Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana	Pasal 24 (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal

<sup>1</sup> Disampaikan pada acara “Diskusi UU No. 26 Tahun 2007” pada Direktorat Penataan Ruang Wilayah IV di Departemen PU Jakarta, pada hari Rabu 25 Juni 2007.

<sup>2</sup> Lektor Kepala IV/c Pada FISIP UNPAD., S.H. (Unpad), M.Hum (Unpad), Dr (Unpad).

<sup>3</sup> Mempunyai dua pengertian, yaitu :

1. **Bersifat mengatur** : memberikan wewenang untuk membuat peraturan lagi mengenai hal yang bersangkutan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pendelegasian yang bersifat mengatur, harus ditentukan dengan tegas hal-hal apa yang didelegasikan, wewenang pengaturannya dan jenis peraturan perundang-undangan yang ditugaskan untuk mengatur masing-masing hal tersebut. Contoh : ... untuk pengaturan mengenai anggaran rumah tangga dibuatkan oleh Peraturan Pemerintah.
2. **Bersifat delegasi yang melaksanakan**, tertuju pada aparat atau alat perlengkapan negara. Dalam delegasi yang bersifat melaksanakan, ditentukan secara tegas hal-hal yang harus dilakukan dan pejabat yang ditugaskan untuk melakukan kewenangan. Contoh : apabila Kepala Daerah berhalangan maka Wakil Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang Kepala Daerah sehari-hari ( Nandang Alamsah D dan Ratna Nurhayati, *Proses dan Teknik Penyusunan Perundang-undangan*, Jakarta : Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, 2002).

			presiden (Pasal 21 ayat (1)) : <b>rencana tata ruang pulau/kepulauan</b>	rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri (Pasal 21 ayat (2))	14 ayat (3) huruf b ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.
2	Perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan (Pasal 48 ayat (2))	Tingkat ketelitian peta rencana tata ruang (Pasal 14 ayat (7))	<b>rencana tata ruang kawasan strategis nasional (dapat beranak Perpres)</b>	Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau dan ruang terbuka nonhijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a dan huruf b diatur dengan peraturan Menteri (Pasal 31)	Pasal 27 (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf c ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.
3		Kriteria dan tata cara peninjauan kembali rencana tata ruang (Pasal 16 ayat (4))		Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur dengan peraturan	

				Menteri (Pasal 58 ayat (5))	
4		Tata cara penyusunan rencana tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem rencana tata ruang wilayah (Pasal 17 ayat (7))		Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan terhadap pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang diatur dengan peraturan Menteri (Pasal 59 ayat (3))	
5		Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Pasal 20 ayat (6))			
6		Penatagunaan tanah, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam (Pasal 33 ayat (5)) <b>(ada 3 PP)</b>			
7		Prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak (Pasal 37 ayat 8)			
8		Bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif			

		(Pasal 38 ayat (6))			
9		Pengendalian Pemanfaatan Ruang (Pasal 40)			
10		Kriteria mengenai kawasan perkotaan menurut besarannya (Pasal 41 ayat (3))			
11		Penataan Ruang Kawasan Perkotaan (Pasal 47 ayat (2))			
12		Penataan ruang kawasan agropolitan (Pasal 48 ayat (5))			
13		Penataan ruang kawasan pedesaan (Pasal 48 ayat (6))			
14		Penataan ruang kawasan agropolitan yang berada pada 2 (dua) atau lebih wilayah provinsi (Pasal 54 ayat (2))			
15		Kriteria dan tata cara pengenaan sanksi administratif (Pasal 64)			
16		Tata cara dan			

		bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang (Pasal 65 ayat (3))			
--	--	--	--	--	--

## **B. Ruang di Dalam Bumi.**

Pengertian “ruang” menurut UU 26/2007 lebih luas dari pengertian ruang menurut UU 24/1992 yaitu di samping ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, termasuk *ruang di dalam bumi*. Munculnya konsep “ruang di dalam bumi” akan membawa pada penambahan hak-hak atas tanah yang telah diatur dalam UUPA (Pasal 4). Sehingga wacana perlunya **Hak Guna Ruang Bawah Tanah**<sup>4</sup> (HGRBT) mendapat legitimasi kuat dari lahirnya UU 26/2007 ini. Berikut gagasan **Prof. Budi Harsono** secara lengkapnya :

### **Bangunan yang keberadaan dan penguasaannya belum terakomodasikan :**

Berbeda dengan apa yang dikemukakan di atas adalah bangunan-bangunan yang memerlukan ruang di dalam tubuh bumi, yang secara fisik tidak ada kaitannya dengan bangunan yang berada dipermukaan bumi di atasnya. Misalnya bangunan untuk kegiatan usaha pertokoan, restoran, setasiun dan jalan kereta api bawah tanah dan lain-lainnya.

Untuk masuk dan keluar ruang yang bersangkutan memang diperlukan penggunaan sebagian permukaan bumi untuk lokasi “pintu”. Tetapi karena bagian utama struktur bangunan berada di dalam tubuh bumi, isi kewenangan yang bersumber pada hak atas tanah sebagai yang ditetapkan dalam **pasal 4 UUPA**, yang utamanya mengenai penggunaan permukaan bumi, tidak mungkin ditafsirkan mencakup juga keberadaan dan penguasaan bangunan-bangunan di bawah tanah yang dimaksudkan.

Sehubungan dengan itu untuk keberadaan dan penguasaannya diperlukan lembaga hak baru, yang kiranya dapat diberi nama **Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT)**, melengkapi khasanah Hukum Tanah Nasional kita, menyusul Lembaga hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang diciptakan oleh **Undang-undang Nomor 16 tahun 1985**.

---

<sup>4</sup> Gagasan di sampaikan **Prof. Budi Harsono, S.H.** pada Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional tahun 1992 di Jakarta, Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta tahun 1993 dan Diskusi Terbatas Para Pengajar Hukum Agraria se-JABOTABEK, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta pada tanggal 27 Agustus 1994.

Konon sudah ada bangunan yang dimaksudkan di daerah “Blok M” Kebayoran Baru, Jakarta. Dan ada rencana akan membangun jalan kereta api bawah tanah, dengan stasiun-stasiunnya juga di bawah permukaan bumi, dari Jakarta Selatan ke daerah Kota.

### **Diperlukan Undang-undang Hak Guna Ruang Bawah Tanah**

Pengaturan hak baru tersebut memerlukan suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang. Diperlukan pengaturan dengan undang-undang, karena bangunan yang bersangkutan dapat berbentuk sebagai rumah susun, yang terdiri atas bagian-bagian yang dapat dimiliki secara individual dan terpisah satu dengan yang lain, dengan bagian-bagian lain menjadi milik-bersama. Ada kewajiban-kewajiban dan pembatasan-pembatasan mengenai kewenangan para pemegang haknya dan para pemegang hak atas tanah di atasnya, yang pengaturannya memerlukan undang-undang. Maka selain memberikan kepastian hukum bagi pemegang haknya dan pihak-pihak lain yang kepentingannya bisa terpengaruhi oleh adanya bangunan tersebut, diperlukan juga suatu undang-undang yang akan memungkinkan hak tersebut dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak Tanggungan.

### **Isi Undang-undang Hak Guna Ruang**

Pengaturannya bisa mengacu pada ketentuan-ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan serta ketentuan-ketentuan mengenai Rumah Susun, antara lain sebagai berikut:

- 1 Nama haknya: Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT)
- 2 HGRBT memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk membangun dan memiliki bangunan di dalam tubuh bumi tertentu, berupa ruang berdimensi tiga serta menggunakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu di atasnya sebagai jalan masuk dan keluar bangunan yang bersangkutan;
- 3 Bangunan yang dibangun bisa terdiri atas bagian-bagian tertentu yang dapat digunakan secara terpisah satu dengan yang lain serta bagian-bagian lain, seperti lorong, tangga dan lain-lainnya digunakan secara bersama. Bagian-bagian yang dapat digunakan secara terpisah tersebut dapat disewakan kepada pihak lain oleh pemegang HGRBT. Dimungkinkan juga untuk dimiliki secara individual, seperti Satuan-satuan Rumah Susun dalam bangunan Rumah Susun. Sedang bagian-bagian yang digunakan bersama merupakan milik bersama. Bagian-bagian yang dapat dimiliki secara individual itu dapat disebut **Satuan**

**Ruang Bawah Tanah**, sedang hak pemilikannya **Hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah**, seperti dalam proyek Rumah Susun. Dengan tetap adanya HGRBT sebagai landasannya yang umum maka jangka waktu Hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah itu ditentukan oleh jangka waktu HGRBT yang bersangkutan. Pemilikan Satuan-satuan Ruang Bawah Tanah juga dapat diatur seperti dalam pembangunan proyek real-estat, yang masing-masing dilandasi HGRBT sebagai hasil pemisahan/ pemecahan HGRBT-induk yang bersangkutan. Dalam hal ini perlu ada pengaturan mengenai penguasaan dan penggunaan bagian-bagian bangunan yang digunakan bersama.

- 4 HGRBT diberikan oleh Negara dengan jangka waktu selama-lamanya sekian tahun, dengan kemungkinan diperpanjang dengan jangka waktu selama-lamanya sekian tahun.
- 5 HGRBT dan hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah dapat beralih melalui pewarisan dan pemindahan hak;
- 6 HGRBT dan Hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan; menurut ketentuan-ketentuan Undang-Undang nomor 4 tahun 1996;
- 7 HGRBT dan Hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 8 HGRBT dan hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah didaftar dalam Buku-tanah yang dilengkapi dengan Sertifikat sebagai surat bukti haknya, menurut peraturan tentang pendaftaran hak atas tanah, yang dilengkapi dengan ketentuan untuk mengidentifikasi letak, ukuran dan luas bangunan dan bagian-bagiannya;
- 9 Pembangunan dan penggunaan ruang yang bersangkutan oleh pemegang HGRBT dan pemegang hak Milik Atas Satuan Ruang Bawah Tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan pada tubuh bumi dan tanah di atasnya serta tidak boleh menimbulkan gangguan pada pemegang hak atas tanah di atasnya;
- 10 Penggunaan tanah di atasnya oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan juga tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau gangguan dalam penggunaan ruang bawah tanah tersebut;
- 11 Tanpa mempunyai HGRBT pemegang hak atas tanah dilarang membangun atau memberi izin pihak lain untuk membangun di dalam tubuh bumi di bawah

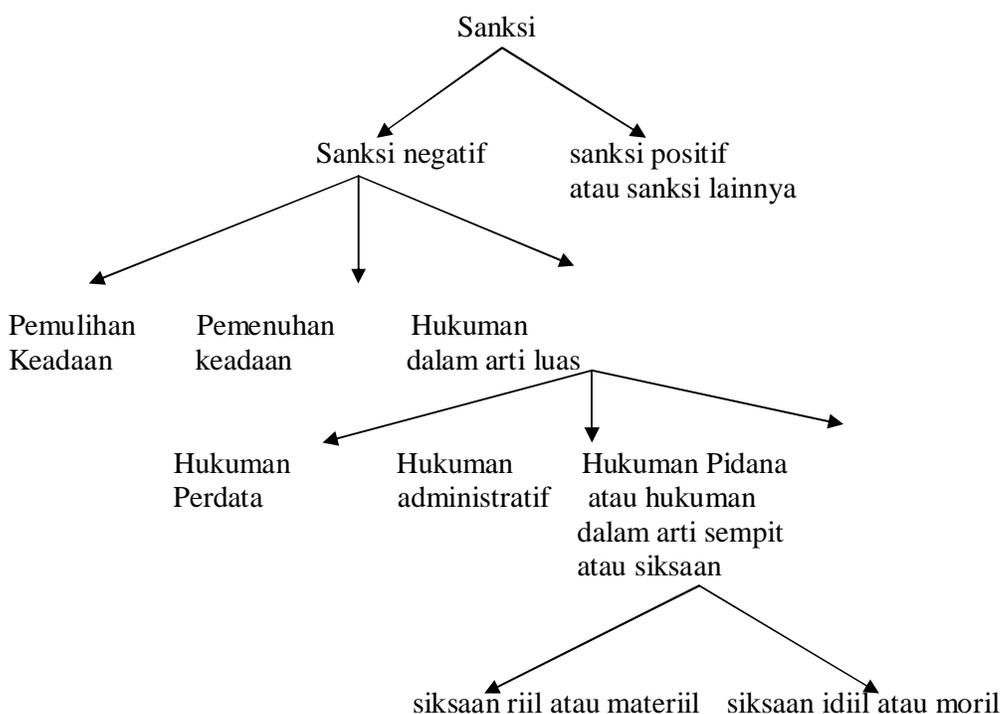
tanah yang dihaki, jika bangunan yang dibangun itu tidak ada hubungan fisik dengan bangunan yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan.

### C. Penyelesaian Sengketa.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (*litigasi*) dan di luar pengadilan (*stay out of the court* atau *extrajudicial settlement of dispute*). Bahkan pada tahap pertama mesti diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. **Undang-Undang No 30 tahun 1999** tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) menyebutkan pola-pola penyelesaian sengketa di luar pengadilan yaitu : 1. konsultasi, 2. negosiasi, 3. mediasi, 4. konsiliasi, 5. penilaian ahli (*expert*), 6. arbitrase (*perwasitan*).

### D. Sistem Sanksi

Undang-undang baru ini juga memuat “sistem sanksi” yang menjanjikan harapan baru dalam *law enforcement*. Jenis sanksi yang secara eksplisit muncul adalah sanksi **administratif** dan **pidana**. Namun, apabila diperhatikan dengan seksama sanksi **perdata** pun secara implisit tercantum juga seperti yang terdapat dalam Pasal 57 UU 26/2007 ini. Secara skematis, pembagian sanksi sebagai berikut :<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 130.

Menurut Pasal 57 Dalam hal penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2), pihak yang melakukan penyimpangan dapat **dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.**

#### **E. Polisi Dwang**

Sebaiknya segera ditindaklanjuti dengan secepatnya melalui kebijakan **politie dwang** yang terencana dengan matang. Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) UU 26/2007 disebutkan : Selain pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia, pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya *di bidang penataan ruang* diberi wewenang khusus sebagai penyidik.

Pasal 68 secara lengkap menyatakan sebagai berikut :

(1) Selain pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia, pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penataan ruang diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk membantu pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

(2) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang sehubungan dengan peristiwa tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- d. melakukan pemeriksaan atas dokumen-dokumen yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti dan dokumen lain serta melakukan penyitaan dan penyegelan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana dalam bidang penataan ruang; dan
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dalam bidang penataan ruang.

(3) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan kepada pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia.

(4) Apabila pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memerlukan tindakan penangkapan dan penahanan, penyidik pegawai negeri sipil melakukan koordinasi dengan pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(5) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum melalui pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia.

(6) Pengangkatan pejabat penyidik pegawai negeri sipil dan tata cara serta proses penyidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Permohonan Pengangkatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) :**

Pengertian Penyidik :

Menurut Pasal 6 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyebutkan bahwa penyidik adalah:

1. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.
2. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil yaitu:

1. Penyidik Pegawai Negeri Sipil mempunyai wewenang penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.
2. Apabila undang-undang yang menjadi dasar hukumnya tidak mengatur secara tegas kewenangan yang diberikannya, maka Penyidik Pegawai Negeri Sipil karena kewajibannya mempunyai wewenang:
  - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.
  - b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu, di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan.
  - c. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
  - d. Melakukan penyitaan benda atau surat.
  - e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.

- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
- h. Mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya.
- i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

**Dasar Hukum :**

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Hukum Acara Pidana.
3. Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor M.18-PW.07-03 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengusulan Pengangkatan, Mutasi dan Pemberhentian Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

**Syarat-syarat Pegawai Negeri Sipil yang dapat diusulkan menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil :**

- a. Berpangkat serendah-rendahnya Pengatur Muda Tk. I (Golongan II/b);
- b. Berpendidikan serendah-rendahnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas;
- c. Ditugaskan di bidang teknis operasional;
- d. Telah mengikuti pendidikan khusus di bidang penyidikan;
- e. Mempunyai nilai baik atas Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil untuk 2 (dua) tahun terakhir berturut-turut;
- f. Berbadan sehat dan dibuktikan dengan surat keterangan dokter.

**Prosedur pengangkatan dan pemberhentian Penyidik Pegawai Negeri Sipil :**

1. Pengusulan pengangkatan dan pemberhentian Penyidik Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Menteri yang membawahi Pegawai Negeri Sipil yang

bersangkutan, dalam hal ini Menteri dapat menunjuk dan memberi kuasa kepada Sekretaris Jenderal untuk pelaksanaannya.

2. Usul tersebut diajukan kepada Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia Republik Indonesia dan tembusannya dikirimkan kepada Jaksa Agung dan kepada Kepolisian Republik Indonesia guna mendapatkan pertimbangan.
3. Dalam surat pengusulan pengangkatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil harus di cantumkan :
  - a. nomor, tahun dan nama undang-undang yang menjadi dasar hukum pemberian kewewenang sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
  - b. wilayah kerja Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang diusulkan
4. Surat pengusulan sebagaimana tersebut di atas harus dilampirkan :
  - a. Pasfoto hitam putih dengan ukuran 3X4 sebanyak 2 (dua) buah.
  - b. Foto copy Surat Keputusan Pengangkatan Kepegawaian yang terakhir.
  - c. Foto copy ijazah pendidikan umum dan sertifikat pendidikan khusus di bidang penyidikan.
  - d. Foto copy DP3 Pegawai Negeri Sipil untuk 2 (dua) tahun berturut-turut.
  - e. Surat keterangan dokter yang menyatakan pegawai negeri yang bersangkutan berbadan sehat.

#### **F. Sinkronisasi Dengan Peraturan Perundang-undangan Lain.**

Diperlukan upaya **sinkronisasi** dan **harmonisasi** dengan peraturan perundang-undangan yang lain dengan legalitas asas “**lex posteriore derogat legi priore**” jika terhadap jenis Undang-undang dan “**lex superiore derogat legi imperiore**” jika terhadap jenis Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang, seperti masalah : penatagunaan tanah PP 16/2004 , kawasan lahan pertanian pangan abadi , pemerintahan daerah, penanaman modal asing, lingkungan hidup, Sumber Daya Air, dan lain-lain.

Contoh yang tidak sinkron :

Pasal 69 UU 26/2007

(1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan **perubahan**

**fungsi ruang**, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000, 00 (lima ratus juta rupiah).

#### Pasal 36 RUU LPPA

Setiap orang yang melakukan **alih fungsi LPPA tidak sesuai peruntukannya** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah)

#### Contoh yang sinkron :

Contoh Pasal 9 RUU LPPA menyebutkan :

- (1) LPPA merupakan bagian penataan ruang Kawasan Perdesaan pada Perencanaan Ruang Wilayah Kabupaten.
- (2) Penetapan LPPA menjadi dasar peraturan zonasi dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang.

Pasal 10 menyebutkan :

- (1) LPPA Nasional ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.
- (2) LPPA Provinsi ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.
- (3) LPPA Kabupaten ditetapkan dalam peraturan daerah Kabupaten.

#### **G. Kewenangan Pusat dan Daerah.**

Pendeskrifian yang jelas terhadap **kewenangan** urusan pemerintahan bidang tata ruang antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Namun demikian UU ini tetap harus bisa saling mengisi dengan PP 38/2007 yang mengatur tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Empat kriteria PP 38 bisa dijadikan pedoman yaitu : a. Pengaturan, b. Pembinaan, c. Pembangunan, d. Pengawasan. Perincian kewenangan yang terdapat dalam UU 26/2007 tidak sejelas PP 38/2007. Berikut matrik lengkapnya :

Sub- Bidang	PP No. 38/2007	Pasal 8 Ayat :	UU No. 26/2007
1. Pengaturan	1. Penetapan peraturan perundang-undangan bidang	(1) Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang	a. <b>pengaturan, pembinaan, dan pengawasan</b> terhadap

	<p>penataan ruang ;</p> <p>2. Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) ;</p> <p>3. Penetapan penataan ruang perairan di luar 12 (dua belas) mil dari garis pantai ;</p> <p>4. Penetapan kriteria penentuan dan kriteria perubahan fungsi ruang suatu kawasan yang berskala besar dan berdampak penting dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang ;</p> <p>5. Penetapan kawasan strategis nasional ;</p> <p>6. Penetapan kawasan-kawasan andalan ;</p> <p>7. Penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang penataan ruang.</p>	<p>meliputi:</p>	<p>pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;</p> <p>b. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;</p> <p>c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan</p> <p>d. kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.</p>
2. Pembinaan	<p>1. Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang pada semua tingkatan wilayah ;</p> <p>2. Sosialisasi NSPK bidang penataan ruang ;</p> <p>3. Sosialisasi SPM bidang penataan ruang ;</p> <p>4. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang terhadap</p>	<p>(2) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:</p>	<p>a. perencanaan tata ruang wilayah nasional;</p> <p>b. pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan</p> <p>c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.</p>

	<p>pemerintah provinsi dan kabupaten/kota ;</p> <p>5. Pendidikan dan Pelatihan ;</p> <p>6. Penelitian dan Pengembangan ;</p> <p>7. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang nasional ;</p> <p>8. Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat ;</p> <p>9. Pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat ;</p> <p>10. Koordinasi dan fasilitasi penataan ruang lintas provinsi ;</p> <p>11. Pembinaan penataan ruang untuk lintas provinsi.</p>		
3. Pembangunan	<p><b>a. Perencanaan Tata Ruang.</b></p> <p>1. Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) ;</p> <p>2. Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional ;</p> <p>3. Penetapan rencana detail tata ruang untuk RTRWN.</p> <p><b>b. Pemanfaatan Ruang.</b></p> <p>1. Penyusunan</p>	(3) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:	<p>a. penetapan kawasan strategis nasional;</p> <p>b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;</p> <p>c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan</p> <p>d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.</p>

	<p>program dan anggaran nasional di bidang penataan ruang, serta fasilitasi dan koordinasi antar provinsi ;</p> <p>2. Pemanfaatan kawasan strategis nasional ;</p> <p>3. –</p> <p>4. Pemanfaatan kawasan andalan sebagai bagian dari RTRWN ;</p> <p>5. Pemanfaatan investasi di kawasan andalan dan kawasan strategis nasional serta kawasan lintas provinsi bekerjasama dengan pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha ;</p> <p>6. Pemanfaatan SPM di bidang penataan ruang ;</p> <p>7. Penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumberdaya alam lainnya ;</p> <p>8. Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi RTRWN dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional ;</p> <p>9. Perumusan program sektoral</p>		
--	--	--	--

	<p>dalam rangka perwujudan struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah nasional dan kawasan strategis nasional ;</p> <p>10. Pelaksanaan pembangunan sesuai program pemanfaatan ruang wilayah nasional dan kawasan strategis nasional.</p> <p><b>c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional termasuk lintas provinsi ;</li> <li>2. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional ;</li> <li>3. Penyusunan peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang nasional ;</li> <li>4. Pemberian izin pemanfaatan ruang yang sesuai dengan RTRWN ;</li> <li>5. Pembatalan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRWN ;</li> <li>6. Pengambilalihan kewenangan pemerintah provinsi dalam hal pemerintah provinsi tidak dapat memenuhi SPM di bidang penataan</li> </ol>		
--	--	--	--

	<p>ruang ;</p> <p>7. Pemberian pertimbangan atau penyelesaian permasalahan penataan ruang yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat provinsi ;</p> <p>8. Fasilitasi penyelesaian perselisihan dalam pelaksanaan penataan antara provinsi dengan kabupaten/kota ;</p> <p>9. -</p>		
4. Pengawasan	<p>1. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah nasional ;</p> <p>2. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah provinsi ;</p> <p>3. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah kabupaten/kota.</p>	<p>(4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.</p>	
		<p>(5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang <b>menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.</b></p>	
		<p>(6) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana</p>	<p>a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:</p> <p>1) rencana umum</p>

		dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pemerintah:	dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan 3) pedoman bidang penataan ruang; b. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
--	--	--	---

#### **H. Standar Pelayanan Minimal.**

Penetapan Standar Pelayanan Minimum (SPM) bidang penataan ruang (Pasal 58 UU 26/2007). Namun PP 38/2007 mengamanatkan dibuatnya : Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) bidang penataan ruang. Apa hubungannya SPM dengan NSPK? SPM mengatur masalah kebutuhan pokok atau dasar, seperti keharusan memasang rencana tata ruang minimal di kecamatan.<sup>6</sup> SOP mengatur tahapan-tahapan dalam mencapai kebutuhan dimaksud. Maka kedua-duanya perlu dilaksanakan. Apalagi kewenangan Penetapan SPM menurut PP 38/2007 **hanya** dimiliki oleh Pemerintah. Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan sub-sub bidang ini.

#### **I. Hak dan Kewajiban serta Peran Serta Masyarakat.**

Hak, Kewajiban dan Peran Serta Masyarakat diamanatkan BAB VIII UU 26/2007 bahkan dengan ancaman sanksi (Pasal 62). Dengan demikian perlu pengganti PP 69/1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

---

<sup>6</sup> Contoh ini disampaikan Menteri PU saat sosialisasi UU No. 26 Tahun 2007.

## **J. Metode Penafsiran.**

Penafsiran gramatikal semata ternyata tidak bisa “clear”. Contoh Pasal 35 : Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

(Berdasarkan Pasal tersebut peraturan zonasi merupakan bagian dari pengendalian pemanfaatan ruang)

Tetapi menurut pasal 36 ayat (1) Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang (Berdasarkan Pasal tersebut sebaliknya bahwa pengendalian pemanfaatan ruang “mempedomani” peraturan zonasi).

Oleh karena itu perlu menggunakan metode interpretasi lain seperti “interpretasi sah/otentik” yaitu berdasarkan maksud dari di pembuat Undang-undang sendiri. Maksudnya bagaimana dengan Pasal tersebut.

Penafsiran ialah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang dikehendaki dan yang dimaksud oleh pembuat undang-undang.

Di dalam hukum itu ada beberapa penafsiran, yaitu :

### **1. Penafsiran tata bahasa (Gramatikal)**

Yaitu cara penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada arti perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang.

### **2. Penafsiran sah (Autentik/resmi)**

Yaitu penafsiran yang pasti terhadap arti kata-kata itu sebagaimana yang diberikan oleh pembentuk undang-undang.

### **3. Penafsiran Historis**

- a. Sejarah hukumnya, yang diselidiki maksudnya berdasarkan sejarah terjadinya hukum tersebut.
- b. Sejarah undang-undangnya, yang diselidiki maksud dari pembentuk undang-undang pada waktu membuat undang-undang itu.

### **4. Penafsiran Sistematis (Dogmatis)**

Yaitu penafsiran memiliki susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya baik dalam undang-undang itu maupun dengan undang-undang yang lain.

### **5. Penafsiran Nasional**

Yaitu penafsiran memiliki sesuai tindakannya dengan sistem hukum yang berlaku.

6. Penafsiran Teleologis (Sosiologis)

Yaitu penafsiran dengan mengingat maksud dan tujuan undang-undang itu.

7. Penafsiran Ekstensif

Yaitu Penafsiran dengan memperluas arti kata-kata dalam peraturan itu sehingga sesuatu peristiwa dapat dimaksudkannya.

8. Penafsiran Restriktif

Yaitu Penafsiran dengan membatasi (mempersempit) arti kata-kata dalam peraturan itu.

9. Penafsiran Analogis

Yaitu memberi tafsiran pada sesuatu peraturan hukum dengan memberi ibarat (kias) pada kata-kata tersebut sesuai dengan azas hukumnya, sehingga sesuatu yang sebenarnya tidak dimasukkan lalu dianggap sesuai dengan bunyi peraturan tersebut.

10. Penafsiran *A Contrario* (menurut peringkaran)

Yaitu Suatu cara menafsirkan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dan soal yang diatur dalam suatu pasal undang-undang.

### K. Isue-isue Penting Lainnya.<sup>7</sup>

1. Penegasan pengaturan **pemberian insentif dan disinsentif** dalam penataan ruang, baik dari Pemerintah kepada pemerintah daerah, dari pemerintah daerah satu kepada pemerintah daerah lainnya, maupun dari pemerintah kepada masyarakat.

#### Pasal 38

- (1) Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (2) Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
  - a. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;

---

<sup>7</sup> Inti sambutan Menteri PU saat sosialisasi UU 26/2007 dengan modifikasi.

- b. pembangunan sertapengadaan infrastruktur;
  - c. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
  - d. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.
- (3) Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
- a. pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan/atau
  - b. pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.
- (4) Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat.
- (5) Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:
- a. Pemerintah kepada pemerintah daerah;
  - b. pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan
  - c. pemerintah kepada masyarakat.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah.

Untuk memperkaya contoh-contoh insentif dan disinsentif dapat diperbandingkan dengan RUU LPPA sebagai berikut :

#### Pasal 15 RUU LPPA :

- (1) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten memberikan insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 kepada yang memiliki hak atas lahan.
- (2) Insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - a. kemudahan fiskal dan Pajak Bumi dan Bangunan;
  - b. sarana produksi untuk perusahaan tanah yang bersangkutan;
  - c. pembangunan sarana dan prasarana pertanian yang dapat menambah produktivitas tanah dan nilai tukar produksi;
  - d. kemudahan dan fasilitas dalam penerbitan sertifikat bidang tanah yang bersangkutan;
  - e. akses teknologi dan pasar;
  - f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan kepada keluarga petani;
  - g. bantuan permodalan;
  - h. asuransi pertanian; dan/atau
  - i. pemberian penghargaan kepada masyarakat dan swasta
- (3) Selain insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten dapat memberikan insentif lainnya sesuai dengan kewenangan masing-masing.

#### Pasal 16 RUU LPPA

Setiap orang yang tidak mengendalikan dan melindungi LPPA dikenakan disinsentif berupa:

- a. pencabutan pemberian kemudahan fiskal dan Pajak Bumi dan Bangunan;
- b. pengenaan pajak progresif;
- c. penghentian kemudahan dan fasilitas penerbitan sertifikat tanah;

- d. penghentian akses teknologi dan pasar;
  - e. penghentian pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan;
  - f. penghentian bantuan permodalan; dan/atau
  - g. pembatalan asuransi pertanian.
2. Pengaturan ruang pada kawasan-kawasan yang dinilai **rawan bencana**, seperti kawasan rawan bencana letusan gunung api, gempa bumi, longsor, gelombang pasang dan banjir, dan dampak dari keberadaan jaringan SUTET. Memang secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan **penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana** sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.
  3. **Penekanan terhadap hal-hal yang bersifat sangat strategis** sesuai **perkembangan lingkungan strategis** dan kecenderungan yang ada, misalnya, **proporsi ruang terbuka hijau di kota/perkotaan yang ditetapkan minimal 20 persen**; proporsi **kawasan hutan** dalam suatu Daerah Aliran Sungai minimal **30 persen**; dan penetapan **standar pelayanan minimal**, seperti keharusan memasang rencana tata ruang minimal di kecamatan.
  4. **Strategi umum dan strategi implementasi penyelenggaraan penataan ruang.** **Strategi umum** merupakan **rumusan visi** yang dituangkan dalam produk legal peraturan pemerintah dan peraturan daerah berupa rencana umum tata ruang dengan muatan rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Produk **rencana umum** tersebut secara hirarkis meliputi **Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang bersifat komplementer**. Sedangkan **strategi implementatif** memberikan produk legal rencana operasional berupa : **rencana rinci/detail dan peraturan zonasi** yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Dengan demikian terdapat kejelasan pengaturan **kawasan, blok, dan sub-blok** yang tidak boleh dibangun dan yang boleh dibangun dengan berbagai persyaratannya, seperti persentase ruang yang boleh dibangun (KDB) maupun koefisien daerah hijau yang harus tersedia. Penegasan produk rencana tata ruang, **bukan hanya yang bersifat administratif**, seperti Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, melainkan dapat pula **bersifat fungsional** seperti :

Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota. Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional yang ditetapkan melalui **peraturan presiden** dapat berupa : Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara, Rencana Tata Ruang Kawasan Metropolitan Jabodetabekjur, dan Rencana Tata Ruang Daerah Aliran Sungai lintas Provinsi. Sedangkan rencana tata ruang kawasan strategis daerah ditetapkan melalui **peraturan daerah**. Sebagai contoh dapat berupa : **Rencana Tata Ruang Daerah Aliran Sungai** dalam satu provinsi/kabupaten yang ditetapkan khusus dengan perda antara lain **untuk memulihkan DAS kritis dengan menjaga keseimbangan neraca air dan tutupan lahan hijau** atau contoh untuk kawasan strategis kabupaten adalah **Rencana Tata Ruang Kawasan Suku Baduy**.

5. Pengaturan untuk penataan ruang **kawasan perkotaan** termasuk kawasan **metropolitan**, dan penataan ruang **kawasan perdesaan** termasuk **kawasan agropolitan**.
6. Pengaturan untuk penataan ruang **kawasan strategis nasional** dari sudut pandang ekonomi, antara lain, Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), Kerjasama Ekonomi Sub Regional, serta Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas, dan pengaturan untuk penataan ruang kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis nasional dari sudut pandang pertahanan keamanan, termasuk pula pulau-pulau kecil terluar/terdepan.
7. Penguatan aspek **pelestarian lingkungan hidup** dan **ekosistem** dalam penyelenggaraan penataan ruang, antara lain penekanan bahwa penataan ruang diselenggarakan untuk memperkuat ketahanan nasional bukan hanya dari aspek politik, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan saja, tetapi juga dari aspek lingkungan hidup dan IPTEK.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Djambatan, 1997.
- Nandang Alamsah D., dan Ratna Nurhayati, *Proses dan Teknik Penyusunan Perundang-undangan*, Jakarta : Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Januari 2002.

-----, dan H. Otot S. Muftie, *Administrasi Pertanahan*, Jakarta :  
Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Oktober 2002.  
-----, *Politik Hukum Agraria*, Bandung : P4H, 2006.  
Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984.

**B. Sumber Lain.**

Sambutan Menteri PU saat Sosialisasi UU No. 26 Tahun 2007.