

STRATEGI PENGGABUNGAN SANKSI BAGI PELANGGARAN HUKUM TATA RUANG DALAM RANGKA PEMULIHAN PEMANFAATAN RUANG

Rd. Hj. Dewi Asri Yustia*)

Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Besar No. 68 Bandung, Email: dewi.asri@unpas.ac.id

Hj. Utari Dewi Fatimah

Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Besar No. 68 Bandung, Email: utari.dewi@unpas.ac.id

ABSTRAK

Pada kenyataannya pembangunan yang tidak memperhatikan penataan ruang menimbulkan persoalan, yaitu penggunaan ruang yang tidak jelas kebutuhan dan peruntukannya, sehingga menimbulkan persoalan terkait dengan kesemrawutan tata kota, bencana yang berkepanjangan, juga menimbulkan persoalan kependudukan, hal ini sebagai dampak dari izin pembangunan yang dikeluarkan banyak melanggar peraturan tata ruang, sehingga pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan fungsi penataan ruang, padahal di dalam peraturan tata ruang diatur tentang sanksi yang berat bagi pelaku pelanggaran tata ruang, namun pada kenyataannya sanksi yang dijatuhkan tidak memberikan efek jera bagi pelaku dan juga tidak memberi manfaat bagi pemulihan fungsi tata ruang. Menyikapi hal tersebut maka artikel ini bertujuan memberikan rekomendasi dalam penerapan sanksi yang telah diatur Undang-Undang Tata Ruang. Artikel ini dalam penyusunannya menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan multidisipliner, meliputi hukum tata ruang, hukum administrasi negara dan hukum pidana dan dianalisis secara yuridis kualitatif. Dengan rekomendasi tersebut diharapkan memberikan pembaharuan hukum tata ruang di Indonesia, khususnya dalam mengkolaborasikan sanksi yang diatur di dalam Undang-Undang Tata Ruang bagi pelaku baik pihak swasta perorangan atau korporasi, maupun bagi pejabat pemberi izin tata ruang, sebagai upaya mencapai kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Kata kunci: Strategi, Sanksi, Pelanggaran, Tata Ruang.

ABSTRACT

In reality, development that does not pay attention to spatial planning causes problems, namely the use of space with unclear needs and designation, so that it creates problems related to the chaos of urban planning, prolonged disasters, also raises population problems, this is as a result of development permits issued which violate many spatial regulation, so that the development carried out is not in accordance with the function of spatial planning, whereas in the spatial regulation there are heavy sanctions for perpetrators of spatial violations, but in reality the sanctions imposed do not provide a deterrent effect for the perpetrators and also do not benefit a recovery of spatial functions. In response to this, this article aims to provide recommendations in the application of sanctions that have been regulated in the Spatial Planning Law. This article in its preparation used the normative juridical method, with a multidisciplinary approach, covering spatial law, state administrative law and criminal law and was analyzed in a qualitative juridical manner. With this recommendation, it is expected to provide spatial law reform in Indonesia, especially in collaborating sanctions regulated in the Spatial Planning Act for both private individuals and corporations, as well as for spatial licensing officials, in an effort to achieve legal certainty and legal protection.

Keywords: Strategy, Sanctions, Violations, Spatial Planning.



I. PENDAHULUAN

Pasca dikeluarkannya Undang-Undang Otonomi Daerah, maka hampir semua daerah melakukan pembangunan di segala bidang, baik di bidang ekonomi, bidang pariwisata, bidang budaya, termasuk pembangunan di bidang infrastruktur dan sebagainya, terutama dengan adanya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur wilayahnya berdasarkan kebutuhan dan kemanfaatan bagi masyarakatnya, yaitu dengan diberikannya hak untuk memanfaatkan ruang dan wilayahnya seluas-luasnya. Idealnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah secara arif dan bijaksana dengan tidak hanya berorientasi pada faktor ekonomi yaitu untuk mendapatkan pendapatan daerah yang sebesar-besarnya, tetapi yang lebih penting adalah berorientasi pada kelangsungan hidup bagi generasi yang akan datang, sehingga pembangunan yang dikembangkan harus tetap memperhatikan keberlangsungan lingkungan dan perencanaan yang komprehensif. Tetapi dalam praktiknya banyak yang mengabaikan kondisi lingkungan dan tata ruang daerahnya, sehingga dampak pembangunan yang sangat pesat dengan mengabaikan fungsi lingkungan dan fungsi penataan ruang menimbulkan dampak bagi lingkungan dan masyarakat.

Baru-baru ini hampir sebagian besar daerah di Indonesia mengalami bencana yang luar biasa, dan hampir semua bencana berkaitan dengan persoalan pelaksanaan penataan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, padahal pembangunan yang dilakukan di daerah sebenarnya harus berdasarkan rencana tata ruang, tetapi kenyataannya banyak pemerintah daerah yang tidak memiliki rencana tata ruang dan rencana wilayah yang akibatnya menimbulkan pelanggaran terhadap tata ruang. Pelanggaran tata ruang sering dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun oleh pengusaha, hal ini dikarenakan pemerintah sebagai pemberi izin pemanfaatan ruang sedangkan pengusaha sebagai pemohon

izin pemanfaatan ruang untuk pembangunan, memiliki kontribusi besar terhadap terjadinya pelanggaran tata ruang.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur tentang ruang lingkup jenis pelanggaran tata ruang, termasuk juga mengatur penegakan hukumnya, dan di dalamnya diatur penegakan hukum tata ruang yang membaginya menjadi empat kelompok hukum yaitu: Hukum administrasi, hukum perdata, hukum tata usaha negara dan hukum pidana. Penegakan hukum secara administratif di dalam penataan ruang secara tersurat terdapat di dalam ketentuan Pasal 62 *juncto* Pasal 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Secara teori hukum, tujuan sanksi administratif ini bukanlah memberikan nestapa namun untuk mengembalikannya ke keadaan semula. Sasaran dari sanksi administratif bukan bagi pelaku pelanggaran tapi ditujukan kepada kegiatan yang melanggar. Di sini dapat dilihat bahwa sanksi administratif ini ditujukan untuk mengembalikan keadaan yang salah menjadi kembali seperti semula dengan menitikberatkan pada kegiatannya dan konsistensi dengan izin yang diminta untuk kegiatan tersebut.

Di samping sanksi administratif, maka berlaku pula sanksi secara hukum perdata dan tata usaha negara yang diatur di dalam Pasal 66 *juncto* Pasal 67, dan yang terakhir adalah sanksi pidana. Undang-Undang Penataan Ruang ini memuat tujuh pasal yang mengatur tentang sanksi pidana dan satu pasal terkait proses penyidikannya. Ketentuan mengenai sanksi pidana dapat dilihat di dalam ketentuan Bab XI. Sedangkan pengaturan mengenai proses penyidikannya dapat dilihat di dalam ketentuan Bab X.

Salah satu persoalan utama maraknya pelanggaran tata ruang di Indonesia adalah karena penegakan hukumnya yang lemah, padahal apabila melihat Undang-Undang Penataan Ruang mengatur tiga sanksi sekaligus yaitu sanksi administrasi (diatur dalam Pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (Pasal 66, 67 dan 75) dan sanksi pidana (Pasal 69 sampai dengan 74). Kebijakan

pemerintah yang inkonsisten dan berubah-ubah, adanya indikasinya terhadap perencanaan tata ruang yang sangat pragmatis, akibatnya tidak ada kepastian hukum.

Pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif. Sanksi administratif dan sanksi perdata lebih banyak ditujukan pada perbuatan pelanggaran administrasi negara, yaitu pelanggaran yang lebih bersifat pelanggaran prosedur dan proses pengajuan izin pemanfaatan ruang. Namun demikian, Pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif terhadap perilaku yang dilarang menurut hukum pidana, sehingga dalam penerapannya menimbulkan kerancuan terkait sanksi yang akan diberikan. Di samping itu, ancaman hukuman administratif yang dijatuhkan cukup berat apabila melihat dari jenis sanksinya sebagaimana dimaksud diatur dalam Pasal 63, tetapi dalam praktiknya sanksi administratif tersebut tidak dilakukan secara optimal dan maksimal, hal ini dikarenakan kurangnya konsistensi dan komprehensifnya penegakan hukum yang dilakukan.

Upaya pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebenarnya telah dilakukan oleh Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR) yaitu melalui upaya perbaikan dan penertiban maupun pencegahan terhadap pengaduan atau pelaporan dari masyarakat terkait pelanggaran pemanfaatan ruang melalui optimalisasi peran auditor penataan ruang dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) penataan ruang.

Peran auditor di dalam upaya pencegahan terjadinya pelanggaran tata ruang dengan program peningkatan pengawasan dan pengendalian ruang di tingkat nasional, provinsi, sampai dengan kabupaten atau kota, pemberi izin terutamanya kedua belah pihak yang dapat dipertanggungjawabkan, kecuali adanya tindakan yang dilakukan tanpa izin. Sebagai suatu gejala pelanggaran terhadap tata ruang, bisa terjadi karena ada pihak yang melanggar dan pelaku. Sedangkan peran PPNS Penataan Ruang sebagai upaya yang bersifat represif yaitu

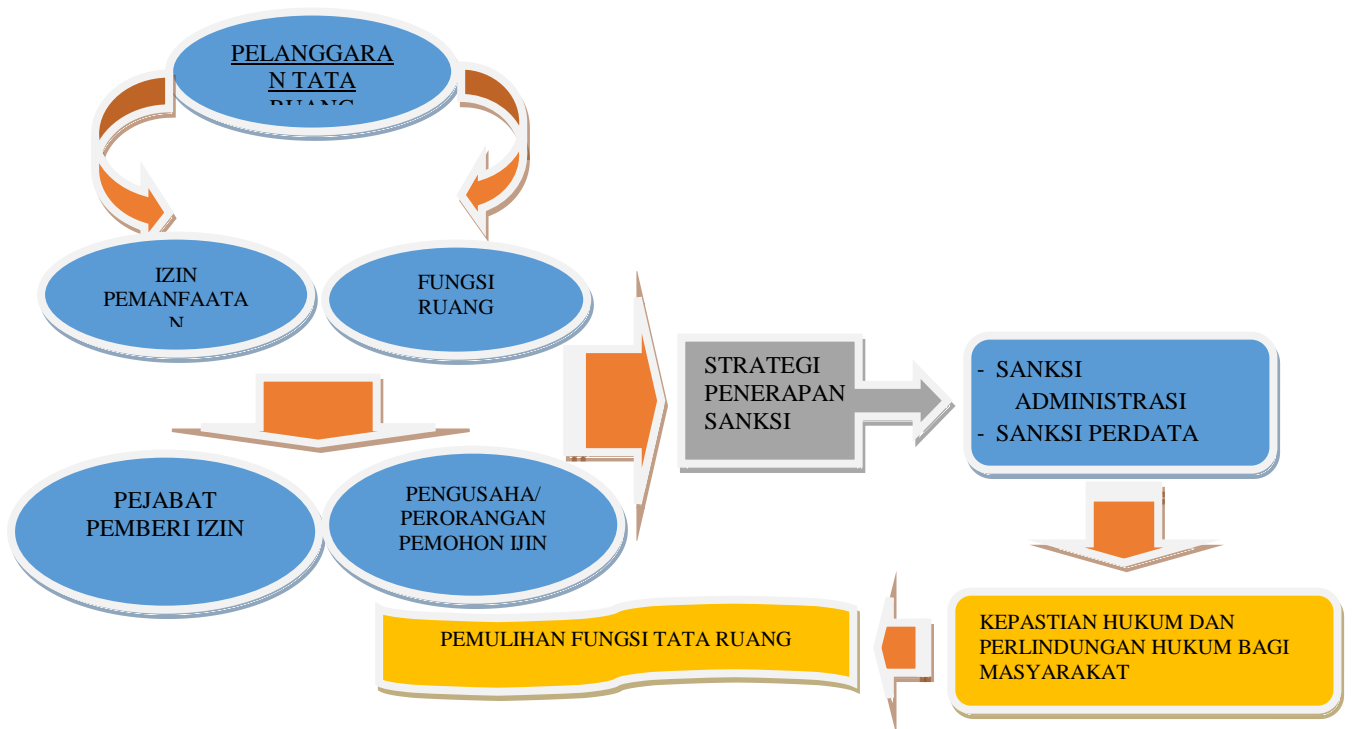
sebagai upaya penegakan hukum, dan baru bekerja apabila adanya suatu peristiwa yang diduga telah terjadinya suatu pelanggaran tata ruang.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa jenis pelanggaran yang merupakan tindak pidana pelanggaran tata ruang adalah:

1. Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dan mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang dan mengakibatkan kematian orang (Pasal 69).
2. Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang. Dan mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang dan mengakibatkan kematian orang (Pasal 70).
3. Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang (Pasal 71).
4. Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum (Pasal 72).
5. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang (Pasal 73).

Berdasarkan jenis pelanggaran yang diatur dalam ketentuan di atas, maka pelanggaran tata ruang dapat dilakukan oleh pejabat pemberi izin pemanfaatan tata ruang dan orang atau badan hukum yang mengajukan permohonan izin pemanfaatan tata ruang. Di dalam praktiknya upaya penanggulangan dalam bentuk sanksi administratif ternyata mendapatkan kendala, karena sanksi tersebut umumnya diberikan oleh pejabat pemerintah yang notabene adalah bagian dari pejabat yang mengeluarkan izin tersebut dengan pengusaha yang sering memberi pengaruh terhadap pejabat tersebut, di satu sisi sanksi pidana juga sering

mengalami kendala terkait dengan proses pembuktian dan proses penyidikan yang panjang dan membutuhkan keahlian dari aparat PPNS-nya, sehingga efek jera dari pemberian sanksi dirasakan tidak maksimal. Melihat dari persoalan penerapan sanksi di atas, maka yang menjadi fokus dalam artikel ini adalah terkait strategi penerapan sanksi yang tepat bagi pelaku pelanggaran tata ruang sehingga dapat memberikan manfaat dalam mengembalikan fungsi tata ruang di Indonesia. Strategi tersebut ditawarkan dengan menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut:



II. METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan hasil penelitian ini yang menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan multidisipliner, meliputi hukum tata ruang, hukum administrasi negara dan hukum pidana, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu dengan mengkaji hukum yang berlaku di Indonesia melalui peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan penataan ruang di setiap wilayah yang pada kenyataannya menimbulkan pelanggaran tata ruang, sehingga diperlukan strategi penyelesaian yang komprehensif yang diharapkan akan mengembalikan kembali fungsi tata ruang, dan permasalahan tersebut akan dianalisis dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang tersedia. Data yang diperoleh dari hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder akan diolah dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, dengan memperhatikan hierarki perundang-undangan, kepastian hukum dan harmonisasi hukum baik horizontal maupun vertikal.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pembangunan perkotaan di Indonesia dewasa ini terus dilakukan dan terkesan sangat besar-besaran. Di mana-mana dapat disaksikan berbagai jenis pembangunan, mulai dari pembangunan infrastruktur, maupun pembangunan gedung perkantoran atau pembangunan perumahan. Tidak hanya pembangunan di perkotaan tetapi pembangunan juga telah masuk ke wilayah tepi kota. Di satu sisi gencarnya pembangunan di berbagai sektor diharapkan dapat memberikan kemudahan dan peningkatan ekonomi masyarakat, tetapi di sisi lain memiliki dampak yang sangat besar terutama dampak yang dirasakan terkait dengan kelangsungan fungsi lingkungan baik lingkungan alam maupun sosial. Adapun dampak yang sangat terasa langsung adalah hilangnya fungsi tata ruang, padahal penataan ruang perkotaan di suatu daerah sangat penting untuk dilakukan, karena berkaitan dengan kelangsungan pembangunan perkotaan di suatu daerah.

Dampak dari pembangunan yang tidak terkendali mengakibatkan banyaknya pelanggaran terhadap tata ruang yang dilakukan, pelanggaran tersebut tidak hanya pelanggaran terhadap izin pemanfaatan ruang, tetapi juga pelanggaran terhadap fungsi tata ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) penataan ruang. Jenis pelanggaran yang dilakukan tidak hanya oleh masyarakat secara perorangan, tetapi juga dilakukan oleh pengusaha yang berkaitan dengan pengembangan kota, maupun juga oleh aparat pemerintah yang diberi kewenangan dalam memberikan izin pemanfaatan ruang. Sehingga persoalan pelanggaran tata ruang menjadi sangat kompleks karena di satu sisi banyak masyarakat yang tidak memiliki daya kemampuan untuk membangun tempat tinggal yang layak dan sesuai dengan rencana tata ruang daerah dan tidak memiliki izin pendirian bangunan, di sisi lain banyak pengusaha yang mengajukan izin pembangunan tetapi di daerah-daerah yang bukan sebagai zona pembangunan, sehingga banyak dilakukan pelanggaran terhadap izin pemanfaatan ruang, maupun pelanggaran terhadap RTRW tata ruang. Sedangkan pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah salah satunya adalah masih adanya pemerintah daerah yang tidak memiliki RTRW yang diharuskan oleh Undang-Undang Penataan Ruang, dan banyaknya pemberian izin yang melanggar RTRW tata ruang.

Berdasarkan data dari Kementerian Agraria, Tata Ruang dan BPN, jenis pelanggaran tata ruang yang terjadi merupakan suatu perbuatan yang sangat kompleks dan menimbulkan dampak yang meluas juga, hal ini dikarenakan pada saat pelanggaran tata ruang dilakukan banyak pelaku yang terlibat di dalamnya, tidak hanya pelaku usaha baik perorangan maupun korporasi yang menjadi pelanggar sebagai pemohon izin, tetapi juga adalah pemberi izin yang berada di wilayah pemerintah (pejabat publik), alasannya karena terdapat beberapa kasus terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW kota, sehingga menimbulkan dampak yang sangat luas.

Berdasarkan hasil studi lapangan dalam bentuk data primer, didapatkan data berupa kasus yang bersumber dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dan ATR/BPN Kabupaten Bandung Barat, yaitu kasus di:

- a. Kawasan Bandung Utara (KBU). Kegiatan di KBU sesungguhnya dipicu oleh keluarnya izin-izin lokasi dari BPN Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi dan Kota Bandung yang memang berwenang mengeluarkan izin lokasi. KBU yang seharusnya aturan diperketat, karena kawasan ini memiliki fungsi resapan air Bandung Raya, terus digempur berbagai pembangunan. Pembangunan di KBU sampai tahun 2016 masih terus berlangsung, sehingga melupakan aturan yang mengharuskan menyisakan 60% lahan untuk suplai air untuk wilayah cekungan Bandung dari KBU, dan sisanya 40%, berasal dari Kawasan Bandung Selatan, sementara pembangunan terus berjalan, banyaknya mata air menjadi tertutup oleh bangunan dan menyebabkan tidak ada resapan air karena tertutup beton, sehingga air mengalir deras ke Bandung dan menyebabkan banjir.

Dinas Penanaman Modal Pelaksanaan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PMPPTSP) Kabupaten Bandung Barat (KBB) mendata telah menerbitkan sedikitnya 324 izin mendirikan bangunan (IMB) dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. Namun ternyata setelah keluarnya berbagai perizinan, terutama izin-izin yang terkait dengan kegiatan di bidang perumahan, maka kondisi kawasan lindung sangat mencemaskan. Hal ini terlihat dari perkembangan pemanfaatan lahan untuk kepentingan non lindung dari tahun ke tahun terus meningkat (kegiatan di KBU sejak tahun 1990). Padahal sejak tahun 1981 kawasan tersebut telah ditetapkan sebagai kawasan lindung dan kawasan perkebunan dan pertanian. Kegiatan pembangunan di Kawasan Bandung Utara sesungguhnya dipicu oleh keluarnya izin-izin dari BPN Kabupaten Bandung, dan Kota Bandung yang memang berwenang untuk mengeluarkan izin lokasi tersebut, akan tetapi instansi yang berwenang tersebut kurang memperhatikan persyaratan yang harus ditaati oleh para

pemegang izin lokasi. Tahun 1994 Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Surat Gubernur No. 660/4244/Bappeda/1994, yang intinya menyatakan: (a) Tidak memberi izin untuk sementara bagi pembangunan *real estate*, *villa estate*, atau kegiatan lainnya dalam bentuk apapun juga yang dilakukan oleh perusahaan pengembang atau perorangan di seluruh kecamatan yang berada di wilayah inti Bandung Raya Bagian Utara yang dibatasi pada ketinggian 750 meter di atas permukaan laut (mdpl), sambil menunggu Tim Tata Ruang Provinsi Jawa Barat melakukan pengkajian terhadap daya dukung lingkungan; (b) Terhadap surat izin lokasi yang telah diterbitkan memerlukan persetujuan AMDAL (analisis dampak lingkungan) yang diterbitkan oleh Gubernur Jawa Barat harus menjadi persyaratan sebelum *site plan* disetujui; (c) Segera melakukan pengawasan dan pengendalian secara ketat terhadap pemegang izin lokasi dan melakukan tindakan terhadap setiap pelanggar izin.

Pada tahun 1995 Menteri Agraria/Kepala BPN mengeluarkan surat No.470-380, 7 Februari 1995 tentang Penertiban Tanah Kawasan Bandung Utara yang ditujukan kepada BPN Prov. Jabar, BPN Kota Bandung, dan BPN Kabupaten Bandung. Namun demikian, kendatipun sudah diperingatkan agar tidak mengeluarkan izin lokasi di KBU, tetapi dalam praktiknya masih terus terjadi pemanfaatan kawasan secara besar-besaran.

Tahun 1996, Gubernur sekali lagi mengeluarkan Surat No. 912/333-Bappeda/96 tentang Penanganan Kegiatan Pembangunan di Wilayah Inti Bandung Utara, yang ditujukan kepada Walikota Bandung, dan Bupati Kabupaten Bandung, menegaskan bahwa : (a) Kegiatan pembangunan yang ada sudah sangat perlu dibatasi agar tidak menimbulkan dampak yang tidak diinginkan dikemudian hari; (b) Tidak diperkenankan lagi adanya pemberian izin baru, baik yang bersifat skala besar (perusahaan) maupun perorangan, kecuali apabila rencana pembangunan tersebut mempunyai kepentingan nasional dan dilaksanakan oleh pemerintah; (c) Terhadap kegiatan pembangunan yang telah memperoleh izin maupun yang sedang dalam taraf

pembangunan dan sudah terbangun, diharuskan ditelaah secara lebih detail mengenai keberadaan lokasinya agar dapat disesuaikan dengan pembagian ekosistem untuk setiap karakteristik lingkungan yang telah ditetapkan berdasarkan hasil kajian. Oleh karenanya masing-masing pihak diharuskan memenuhi persyaratan AMDAL terlebih dahulu. Selain itu bagi yang sedang membangun diharuskan memberhentikan pelaksanaannya terlebih dahulu.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh berbagai pihak, baik yang dilakukan oleh masyarakat dan perguruan tinggi maupun oleh pemerintah sendiri, telah dipertunjukkan dengan jelas dan tegas bahwa pada Kawasan Lindung Bandung Utara ini telah terjadi pelanggaran rencana tata ruang. Hal ini sesungguhnya sangat memprihatinkan, karena sangat disadari bahwa pelanggaran itu tidak sebatas dilakukan oleh masyarakat, tetapi juga oleh pemerintah daerah.

Tahun 2016 Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan peraturan daerah, yaitu Perda No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat. Tujuan Perda Pedoman Pengendalian KBU (dalam Pasal 4), yaitu untuk:

1. Mewujudkan peningkatan fungsi lindung terhadap tanah, air, udara, flora dan fauna.
2. Meningkatkan pengendalian dan penertiban ruang di KBU untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan.
3. Mewujudkan kepastian hukum dalam pengendalian di KBU.

Berdasarkan pedoman pengendalian tersebut diharapkan pembangunan di wilayah KBU dapat dikendalikan dan ditertibkan.



Di dalam perda provinsi diatur tentang lingkup dari pedoman pengendalian tersebut, salah satunya adalah mengatur tentang kebijakan pengendalian kawasan, penegakan hukum dan sanksi, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Lingkup pengaturan pedoman pengendalian KBU diatur di dalam Pasal 12, meliputi:

1. Kebijakan pengendalian kawasan;
2. Pola ruang dan arahan pola ruang;
3. Zona dan arahan zonasi;
4. Konservasi dan Rehabilitasi;
5. Pembinaan dan pengawasan;
6. Penertiban;
7. Kelembagaan Kawasan Bandung Utara;
8. Koordinasi;
9. Sistem informasi Kawasan Bandung Utara;
10. Partisipasi masyarakat;
11. Tugas pembantuan;
12. Izin dan rekomendasi;
13. Insentif dan disinsentif;

14. Penegakan hukum;

15. Larangan;

16. Sanksi meliputi sanksi administrasi dan ketentuan pidana, dan

17. Pembiayaan.

Apabila melihat dari pedoman di atas, maka pemerintah daerah provinsi sudah mengatur secara lengkap hal-hal yang berkaitan dengan pengendalian tata ruang di wilayah KBU, sehingga Pemerintah Kota Bandung, Pemerintah Kabupaten Bandung, maupun Pemerintah Kabupaten Bandung Barat tinggal mensinkronisasikan dan mengharmonisasikan perda maupun perwal/perbup yang terkait dengan aturan tata ruang di wilayah KBU. Di dalam perda provinsi, selain diatur pedoman pengendalian juga diatur Pasal 43 ayat (1), yang berkaitan dengan tugas pengawasan terhadap kegiatan pemanfaatan ruang di KBU yang harus dilakukan oleh dinas, dan di dalam ayat (4) pasal yang sama pada saat melakukan pengawasan, dinas dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Barat mempunyai wewenang:

1. Melakukan pemantauan;
2. Meminta keterangan;
3. Membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan;
4. Memasuki tempat tertentu;
5. Memotret;
6. Membuat rekaman audio visual; dan/atau
7. Menghentikan pelanggaran tertentu.

Sebagai upaya pengendalian tata ruang, maka di dalam Pasal 46 diatur kewenangan gubernur dan bupati/wali kota melaksanakan penertiban dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang di KBU, sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Dan yang tidak kalah penting adalah peran serta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, yang diatur di dalam Pasal 52 ayat (1), yaitu bahwa masyarakat memiliki hak dan

kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam pengendalian pemanfaatan ruang KBU, dan ayat (2) pasal yang sama mengatur ruang lingkup peran masyarakat di atas, yaitu berupa:

1. Pemberian pendapat, saran dan usul;
2. Keberatan;
3. Pengaduan; dan
4. Penyampaian informasi dan/atau pelaporan.

Pada saat akan dilakukan pemanfaatan ruang, maka setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang KBU wajib memperoleh rekomendasi gubernur dan izin pemanfaatan ruang dari bupati/wali kota, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 ayat (1). Dan apabila pemanfaatan ruang tersebut tidak dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka berdasarkan Pasal 6, penegakan hukum dalam pelaksanaan peraturan daerah ini dilaksanakan oleh satuan polisi pamong praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak boleh dilakukan sesuai dengan Pasal 62 ayat (1), yaitu bahwa setiap orang dilarang:

1. Melakukan kegiatan pemanfaatan ruang tidak sesuai tata ruang;
2. Mendirikan bangunan tanpa izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengganggu dan mengubah fungsi kawasan lindung;
4. Melakukan alih fungsi peruntukan pemanfaatan ruang di KBU;
5. Melakukan kegiatan pertambangan di KBU;
6. Melakukan perusakan dan pencemaran lingkungan;
7. Membangun akses jalan baru atau memperlebar jalan akses tanpa izin;
8. Mengganggu dan mengubah fungsi RTHA;
9. Melakukan pengambilan air tanah dalam dan/atau air tanah untuk keperluan komersial tanpa izin; dan

10. Mengubah dan/atau merusak bentang alam.

Sedangkan ayat (2) Setiap pejabat dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 54 ayat (2). Berdasarkan perbuatan yang dilakukan baik oleh orang dan/atau korporasi yang melanggar, maupun terhadap pejabat pemberi izin yang melanggar dapat dikenakan sanksi administrasi dalam pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara, dimana berdasarkan Pasal 63 harus didasarkan pada penilaian hasil pengawasan, maka penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dikenakan sanksi administrasi dalam hal:

1. Melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1); dan/atau
2. Melanggar ketentuan perizinan.

Dan jenis sanksi administrasi yang dapat dikenakan berdasarkan Pasal 64 ayat (1) meliputi:

1. Terguran tertulis;
2. Penghentian kegiatan;
3. Penutupan lokasi kegiatan;
4. Paksaan pemerintah, berupa:
 - a) Uang paksa paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari nilai bangunan gedung;
 - b) Penggantian atau kompensasi lahan; dan/atau
 - c) Pembongkaran.
5. pembekuan izin;
6. pembatalan izin;
7. pencabutan izin;
8. denda administrasi;
9. pemulihan fungsi ruang;

10. sanksi administrasi lainnya, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan di dalam Ayat (2) nya diatur terkait dengan, dalam hal terjadi pelanggaran terhadap mendirikan bangunan tanpa izin atau tidak sesuai tata ruang atau melebihi ketentuan teknis bangunan dapat dilakukan penghentian kegiatan atau penutupan lokasi bersamaan dengan teguran tertulis pertama. Adapun untuk pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 tidak membebaskan pemanfaatan KBU dari tanggung jawab pemulihan lingkungan dan sanksi pidana, sebagaimana tercantum dalam Pasal 66 mengenai akumulasi sanksi. Disamping sanksi administratif, maka perda provinsi juga mengatur ketentuan sanksi pidana dalam Pasal 68, yaitu “setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 62 ayat (1) diancam pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.” Dan untuk “pejabat yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (2) diancam pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 69)”.

b. Kasus PLTD Tanjung Karang Kota Mataram Lombok, pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Diesel (PLTD).

Kronologis Kasus PLTD Tanjung Karang, bermula dari Pengaduan masyarakat pada bulan Februari 2014, warga Tanjung Karang dan Tanjung Karang Permai menolak pembangunan PLTD oleh PT. Bugak Berawang Cemerlang. Penolakan tersebut melalui surat pengaduan penolakan pembangunan PLTD TJ. KARANG dari masyarakat disampaikan kepada PPNS pada 28 Februari 2014 surat perihal. Terhadap pengaduan ini PPNS melakukan identifikasi. Adapun hasil identifikasi PPNS sebagai berikut:

1. Akhir Desember 2012 pengajuan surat oleh PLN ke walikota terkait penambahan kebutuhan daya listrik untuk wilayah Kota Mataram.
2. Perubahan surat izin lokasi mencapai 3 kali:

- a). Izin lokasi No. 11/KPTS/ILOK/SKB/I/2013 tanggal 21 Januari 2013 a.n H. Maheram yang diperuntukan untuk lokasi gudang PLN;
 - b). Izin lokasi No. 11a/KPTS/ILOK/SKB/I/2013 tanggal 21 Januari 2013 a.n H. Maheram yang diperuntukan untuk lokasi gudang pembangkit;
 - c). Izin No. 361/KPTS/IMB/2013/SKB/VIII/2013 tanggal 28 Agustus 2013 a.n Hj. Maheram berupa izin bangunan sebagai gudang pembangkit listrik;
 - d). Izin Lokasi No. 282.a/KPTS/ILOK/SKB/I/2013 tanggal 11 Desember 2013 a.n PT. Bugak Berawan Cemerlang sebagai lokasi tempat pembangunan PLTD;
 - e). Izin No. 410/KPTS/IMB/SKB/XII/2013 tanggal 16 Desember 2013 a.n PT Bugak Berawan Cemerlang sebagai Pembangunan PLTD.
3. Belum terdapat KLHS dan AMDAL kegiatan pembangunan PLTD.
 4. Timbul dampak pembangunan pada saat pelaksanaan kegiatan, seperti: dampak dari segi kesehatan; kenyamanan hunian dan usaha masyarakat; menurunnya nilai ekonomis dari tanah sekitarnya karena dapat menimbulkan kebisingan, debu dan getaran akibat suara dan polusi yang dikeluarkan PLTD.
 5. Jarak lokasi pembangunan dengan permukiman penduduk sangat dekat (< 50 m), seharusnya minimal 2 km sesuai Peraturan Menteri Perindustrian No. 35/M-IND/PER/3/2010 tentang Pedoman Teknis Kawasan Industri.
 6. Pelanggaran pada pembangunan PLTD Tanjung Karang:
 - a) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW Kota;
 - b) Pelanggaran ketentuan arahan pengaturan zonasi;
 - c) Pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan sesuai dengan peraturan daerah ini, yang meliputi izin prinsip, izin

lokasi, izin peruntukan penggunaan tanah dan izin mendirikan bangunan;

- d) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kota;
- e) Pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kota;
- f) Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan walikota dinyatakan sebagai milik umum; dan
- g) Pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

c. Pelanggaran penataan ruang di Wilayah NTB yang lain:

1. Bangunan ruko yang berubah menjadi bangunan Hotel Fave, depan Jembatan Baru Dasan Agung. Berdasarkan hasil pengamatan penyidik PPNS Penataan Ruang pelanggaran yang dilakukan adalah pelanggaran terhadap kesesuaian rencana zonasi wilayah perkotaan dengan RTRWP dan RTRWK, dan pelanggaran terhadap konsistensi pengembangan kawasan kota sesuai dengan RTRWN, RTRWP dan RTRWK. Sehingga aspek hukum yang dilanggar adalah Pasal 71 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. Perda RTRW Kota Mataram No. 12 Tahun 2011 Pasal 58 ayat (2) huruf b.
2. Ruko berubah fungsi menjadi tempat budidaya sarang burung walet di Kota Mataram; pelanggaran terhadap konsistensi RTRWN, RTRWP dan RTRWK: Pelanggaran terhadap konsistensi pemanfaatan kawasan budidaya, pelanggaran terhadap perizinan dan pelanggaran terhadap alih fungsi ruang dan pelanggaran terhadap AMDAL. Sehingga aspek hukum yang dilanggar adalah Pasal 70 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007 jo Perda RTRW Kota Mataram No. 12 Tahun 2011 Pasal 58 ayat (2) huruf b.
3. Pelanggaran ketentuan arahan pengaturan zonasi.

4. Pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan sesuai peraturan daerah ini, yang meliputi izin prinsip, izin lokasi, izin peruntukan penggunaan tanah dan izin mendirikan bangunan.
5. Pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kota.
6. Pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kota.
7. Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh Peraturan Walikota dinyatakan sebagai milik umum.
8. Pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Manusia sebagai makhluk ekonomi mempunyai kecenderungan untuk mengesampingkan ketentuan hukum yang berlaku dan melupakan hakikatnya sebagai makhluk sosial dengan mengabaikan kepentingan manusia lainnya guna meraih keuntungan maksimal jangka pendek dalam waktu singkat. Tata ruang dan lingkungan yang teratur, bersih, sehat, nyaman, aman dan lestari menjadi hak setiap orang, acapkali tidak dimasukkan dalam perhitungan *cost and benefit* pada waktu penyusunan rencana kegiatan pemanfaatan ruang, sumber daya alam, dan lingkungannya, serta kegiatan pelaksanaan rencana. Dengan demikian pelaksanaan mandat dari tata ruang oleh manusia masih lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi daripada ketentuan hukum tata ruang yang harus diupayakan oleh aparat pengawas dan penegak hukum.

Salah satu instrumen yang penting dalam penegakan hukum adalah sanksi yang dihasilkan oleh hukum itu sendiri. Yang dimaksud dengan sanksi adalah akibat tertentu yang timbul atau yang dapat ditimbulkan oleh perilaku manusia yang dapat dikenakan kepada pelaku atau perbuatan yang bersangkutan berkenaan dengan keharusan untuk mematuhi kaidah perilaku. Sanksi hukum secara langsung berkaitan dengan efektivitas hukum, yaitu kemampuan kaidah

hukum mempengaruhi perilaku manusia dalam kehidupan sehari-hari yang berakar dalam kemauan manusia yang bersangkutan.

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam negara hukum, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan masyarakat dan bernegara (Muhar 2017)(Malik and Malang 2013).

Cara memaksakan berlakunya kaidah hukum terjadi melalui kemungkinan atau ancaman kemungkinan pengenaan akibat-akibat hukum atau disebut sanksi hukum. Sanksi hukum adalah akibat hukum tertentu yang dapat dikenakan kepada seseorang atau kelompok orang berkenaan dengan perbuatan yang mematuhi atau tidak mematuhi kaidah hukum. Dalam rangka penegakan hukum tata ruang, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, mengatur mengenai penyelesaian permasalahan di bidang tata ruang, diantaranya penyelesaian sengketa tata ruang pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat, dalam hal tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (Pasal 67 UU Penataan Ruang).

Penegakan hukum yang bertujuan agar hukum itu dipatuhi dapat ditempuh melalui berbagai cara: Pertama, bersifat ancaman atau paksaan, seperti pencabutan izin, hukuman kurungan, denda dan sebagainya (*hard enforcement*). Penegakan seperti ini sangat tergantung pada konsistensi aparat penegak hukum. Sekali konsistensi dilanggar atau intensitas pengawasan menurun, maka potensi pelanggaran semakin besar. Dalam hal ini penegakan hukum tergantung pada faktor aparat penegak hukum. Kedua, penegakan hukum yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri (*soft enforcement*). Dalam hal ini kepatuhan hukum timbul dari kesadaran masyarakat, yang dikenal sebagai kesadaran hukum. Kedua cara penegakan hukum tersebut di atas sama pentingnya, walau untuk penegakan

jangka panjang, kepatuhan yang didasarkan pada kesadaran hukum terbukti lebih efektif.

Jenis sanksi yang dapat diterapkan dalam kasus atau perkara tata ruang sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa adalah sanksi administrasi, selain sanksi perdata dan pidana. Pengenaan sanksi dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan sanksi baik pelanggaran maupun kejahatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Penataan Ruang telah menentukan beberapa instrumen pengaturan, baik yang bersifat represif, seperti hukum pidana (ketentuan pidana Pasal 69 s/d 74 UU Penataan Ruang), kemudian ganti kerugian dan biaya pemulihan (dalam Pasal 75 UU Penataan Ruang), sedangkan sanksi yang bersifat preventif seperti pajak dan retribusi, insentif dan disinsentif, perizinan, serta peran serta masyarakat (Pasal 65 UU Penataan Ruang).

Sanksi hukum administrasi dalam kerangka penegakan hukum tata ruang yakni berupa pengenaan paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) merupakan salah satu yang paling efektif dan paling banyak digunakan, selain pencabutan izin, biasanya diikuti dengan pemasangan plang pengumuman pencabutan izin. Selain diatur di dalam UU Penataan Ruang, maka aspek hukum yang mengatur pelanggaran tata ruang diatur pula di dalam perda masing-masing daerah, baik perda provinsi atau perda kota/kabupaten, sehingga apabila melihat dari ketentuan hukum yang berlaku, maka sanksi yang dapat diterapkan tidak hanya yang ada di dalam undang-undang saja, tetapi juga sanksi yang diatur di dalam perda, sanksi yang diatur di dalam Perda umumnya adalah sanksi yang bersifat administratif, dan penerapan sanksi disesuaikan dengan pelanggaran yang dilakukan, apakah pelanggaran terhadap perda atau pelanggaran terhadap undang-undang, tetapi apabila perbuatan yang dilakukan melanggar kedua peraturan di atas, maka dalam praktiknya sering diterapkan berdasarkan asas *lex superior derogat lege imperiori*, seperti di dalam Perda provinsi Jawa barat yang mengatur tentang pedoman pengendalian Kawasan Bandung Utara (KBU) yang

di dalamnya diatur terkait pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum tata ruang, yang salah satu bagiannya adalah mengatur tentang sanksi.

Terkait dengan pelanggaran tata ruang yang bersifat kejahatan, maka perbuatan yang dilakukan dikenakan sanksi pidana berdasarkan Undang-Undang No 26 Tahun 2007. Sanksi pidana yang diterapkan di dalam Undang-Undang Penataan Ruang adalah sanksi yang memiliki sistem kumulatif, yaitu sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku adalah sanksi penjara dan sanksi denda yang diterapkan secara bersamaan, yaitu pidana penjara maksimum 3 tahun dan denda maksimum Rp. 500.000.000,-, dan di dalam undang-undang tersebut sanksi yang dijatuhkan tidak hanya ditujukan pada individu/perorangan sebagai pelanggar hukum, tetapi juga sanksi pidana dijatuhkan bagi pelaku korporasi, dan ternyata di dalam praktik banyak pelaku tindak pidana pelanggaran tata ruang dilakukan oleh korporasi, sehingga korporasi juga dikenakan sanksi pidana, disamping sanksi administratif yang dijatuhkan terhadap korporasi, yaitu dalam bentuk pencabutan izin usaha atau pencabutan izin pendirian bangunan atau izin lainnya sesuai dengan permohonan pengajuan izin yang dilakukan oleh korporasi.

Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada korporasi adalah sanksi yang diberikan atau diwakili oleh direksi/direktur dari perusahaan tersebut, sehingga dirasakan sangat tidak tepat apabila sanksi penjara diterapkan kepada korporasi, korporasi tidak akan merasakan penderitaan dari sanksi tersebut, padahal salah satu alasan pelaku diberikan sanksi penjara adalah memberikan penderitaan baik lahir maupun batin kepada pelakunya, sehingga tujuan pemidanaan yaitu salah satunya memberikan penjeraan tidak tercapai, disamping itu dampak dari sanksi pidana yang dijatuhkan hanya dirasakan penderitaannya oleh direktur korporasi tersebut tanpa dapat dirasakan oleh korporasi, selain itu juga fungsi pemulihan penataan ruang tidak dirasakan optimal karena sanksi pidana tidak menjangkau sanksi pemulihan ruang, karena biasanya penataan ruang yang menjadi objek kejahatan tidak segera dapat dipulihkan pada keadaan semula, banyak faktor yang menyebabkan tidak dapat dipulihkannya tata ruang tersebut, salah satunya adalah

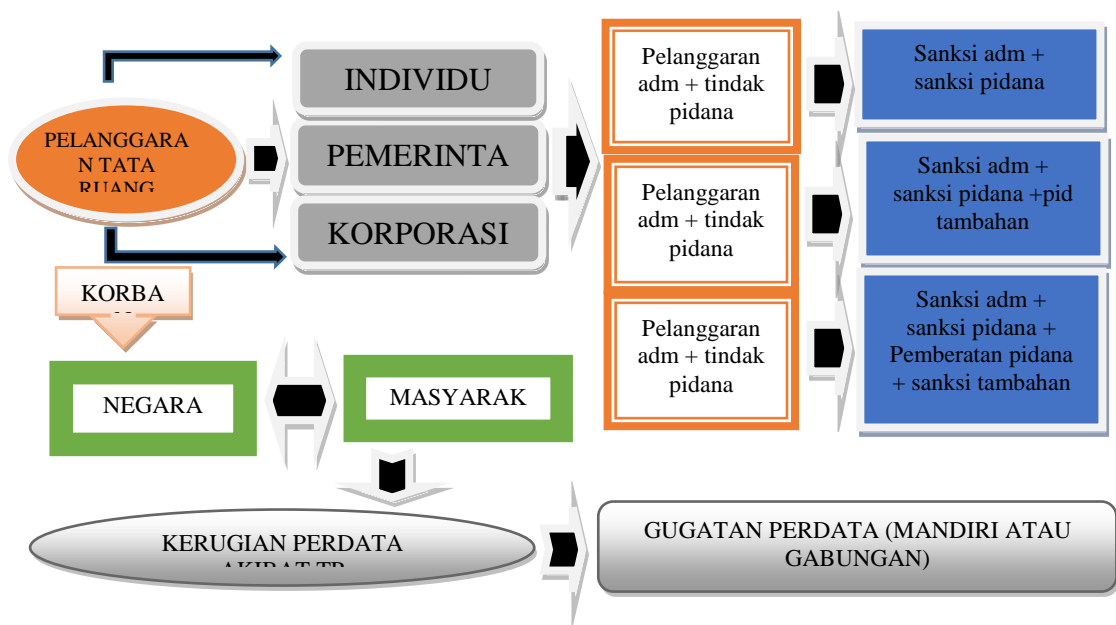
sanksi-sanksi yang diterapkan tidak dapat memadai untuk dapat memulihkan penataan ruang. Sanksi administratif yang dijatuhkan dalam bentuk paksaan pemerintah atau *bestuurdwang* umumnya mencabut izin, salah satunya dalam bentuk pencabutan izin kegiatan bisnis yang dijalankan korporasi, disamping juga terdapat pemberatan pidana bagi korporasi dan pidana tambahan dalam bentuk yang sama dengan sanksi administratif. Sehingga di satu sisi korporasi harus melaksanakan sanksi pidana dan sanksi administratif yang berat, karena terdapat pemberatan sanksi, tetapi di sisi lain korporasi tidak dapat memenuhi sanksi pidana dalam bentuk sanksi denda karena usaha yang dijalankan tidak lagi dapat dilakukan karena pencabutan izin usaha dan pencabutan status badan usaha. Di samping juga timbul persoalan lain yaitu yang terkait dengan persoalan ketenagakerjaan dari korporasi tersebut, sehingga optimalisasi sanksi menjadi persoalan. Tujuan pemidanaan yang diterapkan di dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah pemberian efek jera disamping pencegahan meluasnya persoalan pemanfaatan ruang dan fungsi ruang. Kedua tujuan sanksi/penghukuman di atas tergabung di dalam setiap sanksi yang dijatuhkan di dalam setiap pasal pelanggaran, baik dalam bentuk sanksi administratif, sanksi perdata maupun sanksi pidana.

Idealnya fungsi sanksi di atas secara jangka panjang adalah untuk memberikan pemulihan terhadap ruang yang sudah dilanggar, dan mengembalikan ruang dalam keadaan semula, walaupun pada kenyataannya tidak mudah memulihkan kembali ruang yang sudah dirusak. Di dalam penegakkan hukumnya, hasil dari sanksi yang dijatuhkan ternyata pelaksanaan sanksi tidak optimal, terutama pelaksanaan sanksi pidana, hal ini dikarenakan proses hukum acara di dalam pelanggaran pidana tata ruang membutuhkan proses yang panjang, proses pembuktian terhadap terjadinya pelanggaran yang tidak mudah, karena melibatkan subjek tindak pidana yang tidak hanya oleh masyarakat biasa secara perorangan, tetapi juga melibatkan pelaku korporasi dan pejabat pemerintah, banyak hasil sanksi yang dijatuhkan oleh hakim tidak mudah untuk

dilaksanakan (dieksekusi), sehingga tujuan pemidanaan dari penataan ruang tidak tercapai.

Di dalam Undang-Undang Penataan Ruang, sanksi pidana hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sanksi dengan tujuan penjeratan, sebagai upaya pemberian perlindungan baik bagi negara sebagai pengelola ruang secara keseluruhan, maupun bagi masyarakat (perorangan) yang menjadi korban dan menerima dampak dari tindak pidana di atas. Tetapi di dalam undang-undang tersebut tidak diatur perlindungan hukum bagi ruangnya sendiri (lingkungan), padahal pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku terkait dengan pemanfaatan ruang dan fungsi ruang. Di dalam praktik dampak yang ditimbulkan dari pelanggaran penataan ruang tidak hanya menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat, tetapi juga kerugian bagi lingkungan sebagai objek ruang, dan hal tersebut tidak diatur di dalam undang-undang tersebut, tetapi harus memenuhi undang-undang lain, yaitu Undang-Undang Lingkungan Hidup, dan hal ini perlu pembuktian dan penelitian lanjutan terkait dengan pelanggaran lingkungan hidup.

Hal ini apabila diskemakan bentuk sanksi yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah sebagai berikut:



Strategi yang tepat dalam penerapan sanksi bagi pelaku pelanggaran tata ruang dapat memberikan manfaat dalam mengembalikan fungsi ruang, yaitu dengan mengakumulasi sanksi dan mengoptimalkan sanksi yang ada di dalam hukum tata ruang, sebab tidak ada larangan untuk menerapkan sanksi administrasi bersamaan dengan sanksi pidana. Dalam penerapan sanksi ini, asas "*ne bis in idem*" (Pasal 76 ayat (1) KUHP), tidak berlaku karena antara sanksi administrasi dan sanksi pidana terdapat perbedaan, baik sifat maupun dalam tujuannya. Ketentuan pidana yang terdapat dalam UU Penataan Ruang tidak memberikan batasan apakah sanksi pidana yang terdapat dalam undang-undang tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *ultimum remedium* atau prinsip *primum remedium*. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya satu pasal ataupun penjelasan dalam undang-undang yang memuat prinsip penerapan sanksi pidana, walaupun berdasarkan asas hukum pidana secara umum prinsip *ultimum remedium* merupakan prinsip yang harus ditaati dalam menyelesaikan persoalan hukum, terutama persoalan hukum administrasi negara termasuk juga tindak pidana, atau persoalan pidana tersebut muncul atau merupakan akibat dari perbuatan lain yang bukan berasal dari tindak pidana yaitu yang berasal dari persoalan perdata atau persoalan administrasi. Adapun jenis pelanggaran yang diatur di dalam Undang-Undang Penataan Ruang adalah:

1. Pelanggaran rencana tata ruang wilayah yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang;
2. Pelanggaran pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat yang berwenang;
3. Pelanggaran pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang;
4. Tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan pemanfaatan ruang;
5. Tidak memberi akses terhadap kawasan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai milik umum;

Adapun perbuatan yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tata ruang adalah:

1. Menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW).
2. Perkembangan dalam praktik, menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat terjadi karena:
 - a. Penyalahgunaan wewenang;
 - b. Tindak pidana korupsi atau tindak pidana suap.

Pelanggaran tata ruang apabila melihat dari beberapa jenis perbuatan yang diatur di dalam pasal Undang-Undang Penataan Ruang merupakan pelanggaran terhadap hukum administrasi, tetapi karena dampak yang ditimbulkan dari pelanggaran tersebut sangat besar dan meluas, yaitu berupa berubahnya fungsi ruang atau terdapat akibat lain yang melanggar hukum lingkungan antara lain terkait AMDAL dan perusakan lingkungan, atau menimbulkan kerugian bagi orang lain atau menimbulkan kerugian bagi keuangan negara, maka konsep perbuatan dirubah menjadi perbuatan pidana, sehingga sanksi yang dijatuhkan adalah sanksi pidana, walaupun perbuatan pelanggaran administrasi dan pelanggaran perdata dengan sanksi administrasi dan sanksi perdata tidak dihilangkan. Berdasarkan akibat hukum di atas, maka penerapan sanksi pidana menjadi salah satu sanksi yang dapat diterapkan bersamaan dengan sanksi administratif dan sanksi perdata.

Menurut Sudarto, dalam menghadapi masalah sentral, yang sering disebut masalah kriminalisasi yang merupakan pendekatan kebijakan kriminal yang berorientasi kepada kebijakan sosial maka harus pula diperhatikan beberapa hal: Pertama, penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila. Kedua, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yakni perbuatan yang mendatangkan kerugian atas warga

masyarakat. Ketiga, penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost-benefit principles*). Keempat, penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yakni jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*) (Muladi and Arief 2005).

Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka prinsip *ultimum remedium* dalam konteks tata ruang dapatlah dikedepankan. Pidana digunakan sebagai senjata pamungkas atau obat terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan tindak pidana. Pada dasarnya antara sanksi administratif dan sanksi pidana dalam Undang-Undang Penataan Ruang memiliki kedudukan yang sederajat. Sanksi administratif diperuntukan kepada perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma administratif, sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan terhadap perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma hukum pidana tata ruang. Dengan demikian dapat disimpulkan apabila melihat sanksi yang terkandung dalam Undang-Undang Penataan Ruang maka seharusnya sanksi tersebut cukup berat dan mampu menimbulkan efek jera terhadap pelanggar tata ruang. Peran serta masyarakat juga sangat diperlukan dalam pengendalian pemanfaatan ruang ditambah dengan penerapan sanksi secara konvergensi antara sanksi pidana maupun sanksi administratif juga sanksi perdata di dalam penegakan hukum tata ruang di Indonesia. Hal demikian berkaitan erat jika berbicara mengenai penegakan hukum, karena penegakan hukum bukan hanya berbicara tentang undang-undang saja, ataupun aparat penegak hukum, dibutuhkan juga budaya hukum atau kultur hukum masyarakat dan kesadaran hukum masyarakat, disamping juga sarana dan prasarana hukum agar tujuan hukum bisa tercapai.

Upaya penerapan sanksi secara konvergensi antara sanksi pidana dengan sanksi administratif dan sanksi perdata ditujukan untuk mengembalikan fungsi penataan ruang, disamping untuk memberikan efek jera dan memberikan ganti kerugian bagi masyarakat atau individu yang dirugikan, tetapi diharapkan hak-hak

yang lain sebagai dampak dari perbuatan pelanggaran tata ruang tetap dapat dilindungi, yaitu antara lain apabila pelaku pelanggaran tata ruang adalah korporasi, maka korporasi (baik diwakili oleh direktornya ataupun tidak) dapat melaksanakan sanksi dalam bentuk sanksi denda administratif sekaligus dikenakan sanksi denda pidana dan sanksi pemulihan fungsi tata ruang dalam bentuk sanksi kerja sosial atau sanksi pengawasan tanpa harus dikenakan sanksi penjara. Sistem pemidanaan kumulatif tetap diterapkan dalam upaya mewujudkan tujuan pemidanaan yaitu kemanfaatan, dan sanksi yang diterapkan bersifat integratif, yaitu sanksi pidana kumulatif diterapkan bersama-sama dengan sanksi administratif. Sedangkan untuk sanksi perdata pengajuannya dapat digabungkan dengan proses hukum acara pidana, dan berdasarkan Pasal 98 jo Pasal 101 KUHAP, maka persoalan di atas dapat dilakukan pelaporan ke penyidik/penyidik (kepolisian) dengan dugaan adanya perbuatan yang diduga sebagai tindak pidana di bidang tata ruang, atau juga dapat melakukan gugatan perdata ke pengadilan negeri dengan dugaan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh korporasi. Apabila tahap di atas telah dilakukan, maka penyidik dapat melakukan koordinasi dengan pengadilan negeri untuk dapat diajukan perkara di atas dalam satu berkas pengajuan, sehingga diharapkan dengan dilakukannya penggabungan perkara tersebut, akan lebih efisien dan efektif dalam upaya penyelesaian pelanggaran tata ruang, tetapi pengajuan gugatan ganti kerugian di dalam hukum perdata yang digabungkan ke dalam perkara hukum pidana dapat dilakukan dengan pembatasan apabila penuntut umum belum mengajukan tuntutan pidana, hal ini sesuai dengan Pasal 98 ayat (2) KUHAP, yang mengatakan bahwa “Jika penuntut umum tidak hadir, maka gugatan ganti kerugian diajukan selambat-lambatnya sebelum hakim menjatuhkan putusannya.” Pasal 98 KUHAP mengatakan “...menimbulkan kerugian bagi orang lain...” kemudian dijelaskan dalam penjelasan pasal itu bahwa yang dimaksud dengan “kerugian bagi orang lain” termasuk kerugian pihak korban, jadi korban delik bukan satu-satunya “orang lain” itu, tidak limitatif pada korban delik saja.

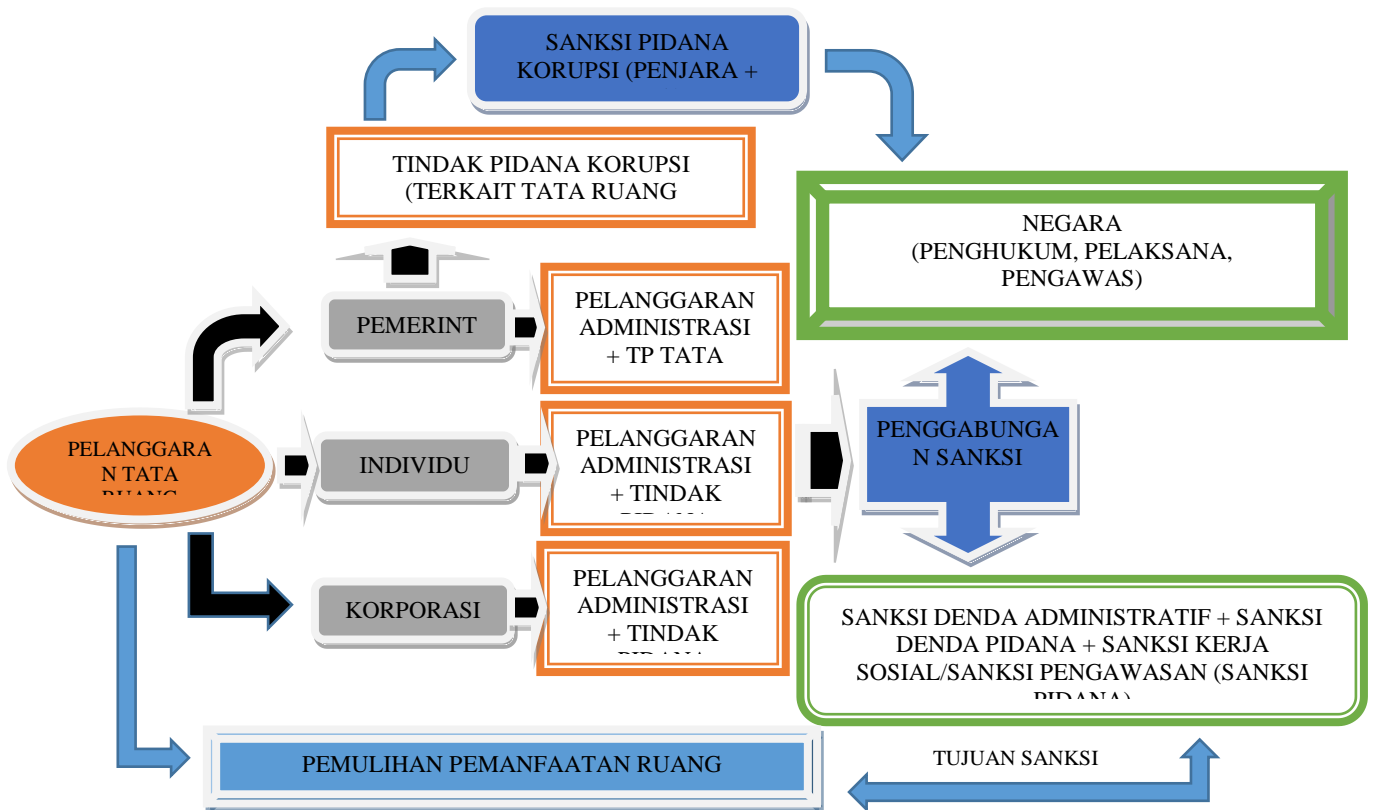
Sedangkan menurut Pasal 101 KUHP, ketentuan hukum acara perdata berlaku bagi gugatan ganti kerugian ini sepanjang KUHP tidak menentukan lain. Sebagaimana diketahui gugatan perdata itu luas ruang lingkungannya, jadi semua pihak yang merasa dirugikan oleh pelaku delik itu dapat mengajukan gugatan.

Apabila pelaku pelanggaran tata ruang adalah individu, maka pelaku dapat dikenakan sanksi dalam bentuk sanksi denda administratif sekaligus dikenakan sanksi denda pidana dan sanksi pemulihan fungsi tata ruang dalam bentuk sanksi kerja sosial atau sanksi pengawasan tanpa harus dikenakan sanksi penjara, sistem pidana kumulatif tetap diterapkan dalam upaya mewujudkan tujuan pidana yaitu kemanfaatan, dan sanksi yang diterapkan bersifat integratif, yaitu sanksi pidana kumulatif diterapkan bersama-sama dengan sanksi administratif. Tetapi apabila pelakunya adalah pihak pemerintah, terkait dengan perbuatan pelanggaran administrasi, maka sanksi yang dijatuhkan adalah sanksi administratif dan sanksi etik, karena pejabat pemerintah juga diikat oleh kode etik, disamping juga di dalam praktik terdapat pejabat pemerintah yang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan RTRW dikarenakan adanya suap atau gratifikasi, maka harus dikenakan sanksi administratif dan sanksi pidana di dalam Undang-Undang Penataan Ruang dan juga dikenakan sanksi pidana yang diatur oleh Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, sehingga perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah adalah pelanggaran administrasi dan tindak pidana perbarengan (*concursum delictum*), yaitu tindak pidana penataan ruang sesuai dengan Pasal 73 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo tindak pidana suap dan/atau tindak pidana gratifikasi sesuai dengan Pasal 5 jo Pasal 12 a dan b Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga sanksi bagi pejabat pemerintah menjadi komprehensif.

Optimalisasi sanksi menjadi sangat berdaya guna apabila peran serta masyarakat terhadap pemulihan penataan ruang dimaksimalkan, sesuai amanat yang telah dituangkan di dalam konferensi PBB. Dua puluh tahun setelah

Konferensi Stocholm, dari tanggal 3 sampai 14 Juni 1992 diadakan Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*), yang terkenal sebagai KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil. Konferensi ini menghasilkan beberapa konsensus penting, yaitu: (a) *The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development*; (b) *Non Legally Biding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on The Management, Concervation and Sustainable Development of all Types of Forest (Forestry Principles)*; (c) Agenda 21; (d) *The Framework Convention on Climate Change*; (e) *The Convention on Biological Diversity* (Mirantie 2014).

Khusus mengenai Agenda 21, dimuat di dalamnya daftar panjang tentang program kerja yang perlu dilakukan untuk terlaksananya berbagai persetujuan yang dicapai di Rio de Janeiro. Meskipun daftar itu terlihat sangat ambisius dan dibutuhkan upaya serta biaya yang besar dalam penerapannya, namun diharapkan dapat terlaksana dengan baik, meskipun hanya sebagian saja. Yang patut mendapat perhatian adalah agar interpretasi guna implementasi dari Agenda 21 tersebut menguntungkan, jangan sampai justru merugikan. Di sisi lain aspek keterlibatan masyarakat dalam kebijakan dan intsrumen pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia menyangkut keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang, dalam prospektif pengaturan perundang-undangan, dapat ditelusuri mulai dari Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sampai dengan peraturan daerah (Mirantie 2014). Artikel ini menawarkan model strategi penerapan penggabungan sanksi bagi pelanggaran hukum tata ruang sebagaimana gambar berikut:



IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Dalam kerangka penegakan hukum tata ruang, sanksi yang diterapkan terhadap pelaku pelanggaran tata ruang harus mempunyai efek jera bagi pelaku, agar dapat memulihkan pemanfaatan fungsi ruang. Pada dasarnya antara sanksi administratif dan sanksi pidana dalam Undang-Undang Penataan Ruang memiliki kedudukan yang sederajat. Sanksi administratif diperuntukan kepada perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma administratif, sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan terhadap perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma hukum pidana tata ruang. Dengan demikian apabila melihat sanksi yang terkandung dalam Undang-Undang Penataan Ruang maka seharusnya sanksi tersebut merupakan sanksi

yang cukup berat jika penerapannya dilakukan secara bersamaan antara sanksi administratif, sanksi pidana, dan sanksi perdata, sehingga mampu menimbulkan efek jera terhadap pelanggar tata ruang. Strategi penerapan penggabungan sanksi yang tepat bagi pelaku pelanggaran tata ruang dapat memberikan manfaat dalam pemulihan pemanfaatan fungsi ruang, yaitu dengan upaya penerapan sanksi secara konvergensi (penggabungan) antara sanksi pidana dengan sanksi administratif dan sanksi perdata ditujukan untuk mengembalikan fungsi penataan ruang, disamping untuk memberikan efek jera dan memberikan ganti kerugian bagi masyarakat atau individu yang dirugikan, tetapi diharapkan hak-hak yang lain sebagai dampak dari perbuatan pelanggaran tata ruang tetap dapat dilindungi, yaitu antara lain, apabila pelaku pelanggaran tata ruang adalah korporasi, maka korporasi (baik diwakili oleh direktornya ataupun tidak) dapat melaksanakan sanksi dalam bentuk sanksi denda administratif sekaligus dikenakan sanksi denda pidana dan sanksi pemulihan fungsi ruang dalam bentuk sanksi kerja sosial atau sanksi pengawasan tanpa harus dikenakan sanksi penjara. Sistem pemidanaan kumulatif tetap diterapkan dalam upaya mewujudkan tujuan pemidanaan yaitu kemanfaatan, dan sanksi yang diterapkan bersifat integratif, yaitu sanksi pidana kumulatif diterapkan bersama-sama dengan sanksi administratif. Sedangkan untuk sanksi perdata pengajuannya dapat digabungkan dengan proses hukum acara pidana yang sedang berlangsung, dan berdasarkan Pasal 98 jo. Pasal 101 KUHAP, maka terhadap permasalahan di atas dapat dilakukan pelaporan ke penyidik/penyidik (kepolisian) dengan dugaan adanya perbuatan yang diduga sebagai tindak pidana di bidang tata ruang, atau juga dapat melakukan gugatan perdata ke pengadilan negeri dengan dugaan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh korporasi (Pasal 1365 KUHPerdata, perbuatan melawan hukum yang menyebabkan kerugian bagi orang lain).

B. Saran

Strategi penerapan penggabungan sanksi bagi pelanggaran hukum tata ruang, harus segera diterapkan secara konsisten dan berkelanjutan. Seluruh penegak hukum harus sama-sama berkomitmen menjalankan strategi ini dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Malik, Maulana and Ibrahim Malang. 2013. "De Jure de Jure." 5(740):373–90.
- Mirantie, Nina. 2014. "Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang Dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup." (62):129–46.
- Muhar, Junef. 2017. "PENEGAKAN HUKUM DALAM RANGKAPENATAANRUANG GUNAMEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 17, No. 4(Desember):373–90.
- Muladi, Muladi and Barda Nawawi Arief. 2005. *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.